

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

EUROOPAN UNIONIN MERELLISET TURVALLISUUSHANKKEET

Diplomityö
Komentajakapteeni
Kalle Osola
YEK 56
Rajavartiolinja
Heinäkuu 2013

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Yleisesikuntaupseerikurssi 56	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Komentajakapteeni Kalle Paavo OSOLA	
Tutkielman nimi EUROOPAN UNIONIN MERELLISET TURVALLISUUSHANKKEET	
Oppiaine johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulu Raja- ja merivartiokoulu
Aika Heinäkuu 2013	Tekstisivuja 91 Liitesivuja 6
TIIVISTELMÄ <p>Ihmiskunta on tänä päivänä riippuvaisempi merellisten liikennevirtojen turvallisuudesta kuin koskaan aikaisemmin sen historiassa ja Euroopan unionia voidaan hyvällä syyllä kutsua merelliseksi suurvallaksi. Merellinen toimintaympäristö (engl. Maritime Domain) on erittäin kompleksinen kokonaisuus, jonka osatekijöiden välisiä vuorovaikutussuhteita on hyvin vaikea kattavasti määritellä tai edes tyydyttävällä tasolla kuvata. Kun merellisen toimintaympäristön turvallisuusulottuvuuden yhdistää Euroopan Unionin monitasoisen ja -ulotteisen hallinta- ja hallintojärjestelmän kanssa, on loppuasetelma entistäkin vaikeammin kokonaisvaltaisesti lähestyttävissä ja analysoitavissa.</p> <p>Tämän tutkimustyön tarkoituksena on selvittää, onko yhdennetyn meripolitiikan, yhdennetyn rajaturvallisuuden ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rinnakkain etenevissä merellisissä turvallisuushankkeissa huomioitu niiden väliset kytkennät päällekkäisyyksien välttämiseksi, sekä synergiaetujen maksimoimiseksi ja onko Euroopan Unionin yhdennetyn meripolitiikan kehittämisessä tunnistettavissa meren ja sen vapaan käytön merkityksen turvallistamista integraation syventämiseen johtavan kehityksen osana?</p> <p>Tutkimustyön johtopäätökset osoittavat selkeän tarpeen EU -tason merellisten turvallisuushankkeiden nykyistä vahvemmalle koordinoinnille jopa uusin institutionaalisin järjestelyin Euroopan Unionin merellisen turvallisuusstrategian tukemana. Tutkijan näkemyksen mukaan kyse ei kuitenkaan ole turvallistamisesta sen perinteisessä merkityksessä, vaan strategisen tason poliittisesta päätöksenteosta ylikansallisessa ohjauksessa.</p>	
AVAINSANAT EU, yhdennetty meripolitiikka, merelliset turvallisuushankkeet, turvallistaminen	

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet	5
1.2	Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja rajaukset	7
1.3	Tutkimusmenetelmät ja keskeinen lähdeaineisto	8
1.4	Aikaisempi aiheeseen liittyvä tutkimus	9
1.5	Tutkimusraportissa esiintyvät keskeiset käsitteet sekä EU:n toimielimet ja erillisvirastot	11
1.6	Tutkimusraportin rakenne	15
2	TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT	16
2.1	Turvallisuus ja turvallistaminen – Kööpenhaminan koulukunta	16
2.2	Erilaisia näkökulmia integraatioon	20
2.2.1	Uusfunktionalismi	20
2.2.2	Transaktionalismi	21
2.2.3	Hallitustenvälisyys	21
2.2.4	Institutionalisismi	22
2.2.5	Konstruktivismi	23
2.3	Tutkimustyön teoreettiset lähtökohdat - pohdinta	23
2.3.1	Konstruktivismi yhdistävänä tekijänä – tutkimuksen viitekehys	24
3	YHDENNETTY MERIPOLITIikka JA MERELLISET TURVALLISUUSHANKKEET	26
3.1	Mihin Euroopan unioni tarvitsee yhdennettyä meripolitiikkaa?	26
3.2	Yhdennetyn meripolitiikan keskeiset säädökset	26
3.2.1	Green Paper - Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas	27
3.2.2	Blue paper - An Integrated Maritime Policy for the European Union	29
3.3	Merelliset strategiat ja toimintaohjelmat	32
3.3.1	Itämeri	33
3.3.2	Pohjanmeri	35

3.3.3	Arktiset alueet	36
3.3.4	Atlantti	37
3.3.5	Välimeri	37
3.3.6	Adrian ja Joonian meri	38
3.3.7	Musta meri	38
3.3.8	European Maritime Security Strategy	39
3.4	Merelliset turvallisuushankkeet	39
3.4.1	Common information sharing environment - CISE	40
3.4.2	Maritime Surveillance in the Northern Sea Basins - MARSUNO	44
3.4.3	Baltic Sea Maritime Functionalities - BSMF	48
3.4.4	BLUEMASSMED - BMM	50
3.4.5	Cooperation Project - CoopP	52
3.4.6	Integrated Maritime Data Environment - IMDatE	53
4	YHDENNETTY RAJATURVALLISUUS JA SEN MERELLISET ULOTTUVUUDET	55
4.1	Integrated Border Management ja Frontex	56
4.2	European Patrols Network - EPN	60
4.3	European Border Surveillance System - EUROSUR	61
5	SOTILAALLISET MERILANNEKUVAHANKKEET	66
5.1	Sea Surveillance Co-operation Baltic Sea - SUCBAS	66
5.2	Maritime Surveillance - MARSUR	67
6	MUUT MERELLISET TURVALLISUUSHANKKEET JA YHTEISTOIMINTAMUODOT	70
6.1	Baltic Sea Region Border Control Cooperation - BSRBCC	70
6.2	European Coast Guard Functions Forum - ECGFF	72
7	ANALYYSI JA JOHTOPÄÄTÖKSET	75
7.1	EU -tason merellisten turvallisuushankkeiden moniulotteinen verkosto	75
7.2	IMP:n keskeinen säädöspohja turvallistamisen näkökulmasta	79
7.2.1	Vihreä kirja	80
7.2.2	Sininen kirja	84

7.3	Merelliset turvallisuushankkeet integraation muutosajureina	87
8	POHDINTA JA JATKOTUTKIMUSTARPEET	90
	LÄHTEET	
	LIITTEET	

EUROOPAN UNIONIN MERELLISET TURVALLISUUSHANKKEET

1 JOHDANTO

Meri peittää noin 70 prosenttia maapallon pinta-alasta ja kautta kirjoitetun historian merellä on ollut suuri merkitys kansakuntien kehittämisessä, kaupankäynnissä, globalisaatiossa, valtapoliitikassa ja sodankäynnissä. Tänä päivänä Euroopan unionia voidaan hyvällä syyllä kutsua merelliseksi suurvallaksi. Euroopan unionilla on yli 70 000 kilometriä rannikkoa ja se rajoittuu kahteen valtamereseen, Atlanttiin ja Pohjoiseen Jäämereen sekä neljään mereen, Itämereen, Pohjanmereen, Välimereen ja Mustaan mereen¹. 90 % EU:n ulkomaankaupasta ja 40 % EU:n sisäisestä kaupasta kulkee meriteitse ja EU:n jäsenvaltiot omistavat 40 % kaikesta maailman kauppameriliikenteen tonnistosta². Usein käytettyä vertausta Suomesta saarena voidaan täysin perustellusti käyttää myös Euroopan unionin kohdalla, kuvaamaan sen erityistä luonnetta merestä ja toimivista ja turvallisista meriyhteyksistä riippuvaisena kokonaisuutena.

Merialue yhdistää aina useita rinnakkaisia intressejä, joiden yhteisenä nimittäjänä voidaan pitää meren vapaan käytön ja toimivien meriyhteyksien varmistamista. Merisodankäynnin alalla käytetään usein termiä meren herruus, jonka on määritellyt ehkä osuvimmin merisodankäynnin tunnetuimpiin teoreetikoihin lukeutuva Julian Corbett (1854-1922). Hänen kuuluisa määritelmänsä ”The object of naval warfare must always be directly or indirectly either to secure the command of the sea or to prevent the enemy from securing it” sisältää keskeisen ydinajatuksen, joka soveltuu sodankäynnin lisäksi lähes minkä tahansa merellisen intressiryhmän toiminnan perusajatuksen kuvaamiseen.

¹ KOM(2007) 575 lopullinen s. 3

² KOM (2006) 275 lopullinen s. 6

Merten vapaa käyttö (ja siihen liittyvä merenherruus omalla merialueella) on elinehto Euroopan unionille. Kehittyvä informaatioteknologia, kasvava lentoliikenne ja syvenevä globalisaatio eivät nähtävissä olevan tulevaisuuden puitteissa kykene miltään osin vähentämään merten ja merikuljetusten roolia kansainvälisessä kaupankäynnissä. Meri on strateginen elementti, jonka liikennevirtoja häiritsemällä kyetään saattamaan kansainvälinen talous ja sitä kautta myös alueellinen tai jopa globaali turvallisuustilanne vakavaan epätasapainotilaan. Erityisen selvää tämä on kriittisten raaka-ainekuljetusten ja meren pohjan luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyvien tekijöiden osalta.

Keskeisimmät menetelmät merten vapaan käytön varmistamiselle ja meren herruudelle omalla alueella liittyvät ennen kaikkea merialueiden kattavaan valvontaan ja turvaamiseen. Suomen vastaus merialueiden valvontaa koskeviin haasteisiin on viimeisen vajaan kahdenkymmenen vuoden ajan ollut vuonna 1994 merellisten viranomaistoimijoiden yhteistoiminnan kehittämiseksi ja koordinoimiseksi perustettu Maritime Environment Tri-authority Operations (METO)³ -yhteistyö. Yhteistyö ei perustu lainsäädäntöön, vaan osapuolten keskinäiseen sopimukseen. Alkuperäiset osapuolet METO -yhteistyössä olivat Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos ja Merenkululaitos. Merenkululaitoksen toiminnot organisoitiin uudelleen vuonna 2010 ja tällä hetkellä METO -yhteistoimintaan osallistuvat viranomaiset ovat Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, Liikennevirasto (LiVi) ja Liikenteen turvallisuusvirasto TRAFI. Yhteistyön tavoitteena on viranomaistehtävien tarkoituksenmukainen, tehokas ja kokonaistaloudellinen hoitaminen merialueella. Esimerkiksi merialueen tekninen valvonta on toteutettu kolmen METO -osapuolen (RVL, PV, LIVI) hallinnoimien tutka- ja kamerasensoreiden yhteiskäytöllä ts. yhden viranomaisen sensorin tuottama tieto on toisen viranomaisen käytössä sellaiseen, eikä päällekkäiselle sensoriverkolle ole näin ollen tarvetta.

³ METO – lyhenne on myös joissakin yhteyksissä avattu ”MERelliset TOimijat”, tutkijan huom.

Viranomaisyhteistyön tarpeellisuuteen merialueen toiminnoissa on herätty myös Euroopan Unionin tasolla. Esimerkiksi Frontexin toteuttamissa merellisiin turvallisuushankkeita pohjustaneissa alustavissa tutkimuksissa selvisi muun muassa se, että pelkästään Välimeren alueella jäsenvaltioiden merialueen valvontaan osallistui 50 eri viranomaista 30 eri ministeriön alaisuudessa. Myöhemmät selvitykset ovat lisäksi todenneet, että yksittäisellä EU:n merialueella saattaa samanaikaisesti toimia jopa 40 eri viranomaista, joiden tehtävät ja toiminta-alueet ovat osin tai kokonaan päällekkäisiä. Selvitykset osoittivat hyvin konkreettisesti tarpeen jäsenmaiden väliselle koordinoinnille ja yhteistoiminnalle merialueen turvallisuustehtävien alueella.⁴ DG MARE:ssa työskentelevän kommodori Isto Mattilan mukaan Euroopan Unionin merialueilla toimii tällä hetkellä (kesäkuu 2013 tilanne) 22 merellistä tietojenvaihtoympäristöä, 450 viranomaista, 70 isompaa valvontajärjestelmää ja käynnissä on noin 80 merellistä kehittämissanketta.⁵

Merialueen valvonnan ja mereltä muodostettavan tilannekuvan merkitys on siis ymmärretty myös Euroopan unionissa. Itse asiassa merestä ja merialueen valvonnasta on muodostunut yhteinen nimittäjä useilla eri politiikan lohkoilla samanaikaisesti toteutettaville järjestelmille ja kehittämissankkeille. Näistä politiikan lohkoista keskeisimmät ovat Euroopan unionin yhdenmennetty meripolitiikka, Euroopan unionin yhdenmennetty rajaturvallisuus sekä Euroopan Unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspoltiikka. Meri ei ole ainoa tekijä joka yhdistää edellä mainittuja politiikkalohkoja, vaan toisena keskeisenä yhteisenä nimittäjänä on turvallisuus.

Euroopan unionin yhdenmennetty meripolitiikka (Integrated Maritime Policy, IMP), jota käsitellään tarkemmin luvussa kolme, on luotu ensisijaisesti kehittämään ja koordinoimaan merellisten asioiden hallinnointia unionin sisällä. Komission mukaan yhdenmennetyllä meripolitiikalla on tarkoituksena lisätä EU:n valmiuksia vastata globalisaation ja kilpailukyvyn, ilmastonmuutoksen, meriympäristön pilaantumisen, meriturvallisuuden, energiavarmuuden ja kestävän kehityksen haasteisiin.

⁴ <http://www.frontex.europa.eu/operations/types-of-operations>

⁵ Kommodori Isto Mattilan luento YEK56 rajavartiolinjalle Suomen pysyvässä EU-edustustossa Brysselissä 4.6.2013

Euroopan unionin yhdenmukainen rajaturvallisuus, jota käsitellään luvussa neljä, on puolestaan kehitetty vastaamaan Schengen järjestelmän luomiin haasteisiin rajavalvonnan alalla. Raja-valvontaan liittyy erityisiä haasteita merialueilla, koska toisin kuin maarajalla, merellä varsinaiset yhteiset valtakunnan rajat naapurivaltioiden kanssa ovat usein varsin lyhyitä ja oman aluevesirajan ulkopuolella on pääsääntöisesti kansainvälistä vesialuetta. Merialueet ovat laajuutensa ja olosuhteidensa vuoksi myös erittäin haastavia kohteita (raja)valvontatekniikan näkökulmasta tarkasteltuna.

Euroopan Unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sekä siihen liittyvä puolustusyhteistyö on edennyt Euroopan unionissa suhteellisen verkkaista tahtia, eikä vähiten siitä yksinkertaisesta syystä, että pääosa Euroopan unionin jäsenmaista on puolustusliitto NATO:n jäseniä. Merialueen valvonta on kuitenkin ollut yksi niistä alueista, joilla jäsenvaltioiden puolustushallinnot ovat nähneet tarkoituksenmukaiseksi pyrkiä kehittämään yhteisiä järjestelmiä. Tätä yhteistyötä käsitellään tarkemmin luvussa viisi.

Suomi on ollut aktiivisesti mukana kaikkien edellä mainittujen politiikkalohkojen kehittämisessä ja niihin liittyvissä turvallisuushankkeissa. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (2012) mukaan: ”Suomi varmistaa turvallisuutensa ja hyvinvointinsa parhaiten osallistumalla aktiivisesti globaalien, eurooppalaisten ja lähialueidensa turvallisuusrakenteiden vahvistamiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön sekä varautumalla myös vaikeasti ennakoitaviin, syntyvöiltaan ei-kansallisiin turvallisuushaasteisiin”. Selonteossa todetaan myös, että: ”Globaalin, laaja-alaisen turvallisuuden edellytyksenä on kehityksen rakentuminen taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja ekologisesti kestäväälle pohjalle. Muutostekijöiden paineessa Suomen on rakennettava kansainvälistä yhteistyötä, osallistuttava lähialueidensa ja muun Euroopan turvallisuuden vahvistamiseen sekä varauduttava vastaamaan erilaisiin turvallisuushaasteisiin monilla eri tasoilla”. Suomi on siis pyrkinyt ja pyrkii edelleen markkinoimaan itseään aktiivisena kansainvälisen yhteistyön puolestapuhujana. Samalla Suomi on pyrkinyt viemään EU-tasolle parhaita käytänteitä kansallisen tason viranomaisyhteistyöstä, kuten myöhemmin tässä tutkimusraportissa osoitetaan.

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet

Merellisten liikennevirtojen hallinnan turvallisuuden ja siihen liittyvän merialueiden valvonnan sekä reaaliaikaisen tilannekuvan merkitys on tunnistettu Euroopan unionin tasolla useilla eri politiikan lohkoilla. Eri lohkoilla toteutettavia ja rinnakkaisesti eteneviä kehittämishankkeita ja järjestelmiä tarkastellessa ei kuitenkaan voi välttyä kysymykseltä: rakennetaanko järjestelmiä itsenäisesti omiin tarpeisiin, vai kyetäänkö järjestelmien väliset mahdolliset synergiat löytämään ja hyödyntämään täysimääräisesti? Tämä kysymys onkin toinen tämän tutkimustyön lähtökohdista. Kysymys on erityisen relevantti paitsi kustannustehokkuusnäkökulmasta, myös Suomen näkökulmasta siitä yksinkertaisesta syystä, että Suomella on ollut ja on edelleen merkittävä rooli useissa eri merivalvontaan liittyvissä kehittämishankkeissa.

Toisena lähtökohtana tälle tutkimustyölle on tutkijan oma pohdinta siitä, onko mahdollista että merta ja merellisiä toimintoja on tietoisesti tai tiedostamatta ns. turvallistettu ja näin toimien keinotekoisesti luotu merestä ja merellisistä toiminnoista Euroopan integraation syvenemiseen johtavia muutosajureita.⁶ Turvallistamisella, jota käsitellään tarkemmin luvussa kaksi, tarkoitetaan yksinkertaistetusti prosessia, jossa asioita turvallistamalla saadaan ne nostettua ns. normaalin politiikan yläpuolelle ja erityisten toimenpiteiden kohteeksi tilanteessa, jossa katsotaan kansallisen (tai yhteisön) edun sitä vaativan. Turvallistamisella on siis aina jokin kohde (Referent Object)⁷, jonka turvaamiseen nämä erityiset toimenpiteet tähtäävät. Euroopan Unionin kohdalla kohteena voidaan pitää itse integraatioprosessia, jonka turvaamiseen erilaiset turvallistamistoimenpiteet tähtäävät.

Euroopan integraatiokehitys on (sekä laajenemisen että syventymisen osalta) edennyt historian saatossa eräällä tavalla sykäyksittäin, jossa laajentumis-/syventymisvaiheita on usein seurannut jonkin asteinen pysähtyneisyys/stagnaatio. Syitä kehityksen aaltomaisuudelle on löydettävissä useita, näistä ehkä useimmin mainitut ovat voimakkaan integraatiovaiheen synnyttämät kansalliset ”itsesuojelutarpeet”, jotka varsinkin suurten jäsenmaiden osalta pystyvät hidastamaan, tai jopa regressoimaan, integraatiokehitystä valtioiden keskittyessä suojelemaan kansallisia intressejään ylikansallisen ohjauksen yhä kasvavan vaikutuksen seurauksena.

⁶ Turvallistamisen käsitettä ja teoriaa sekä integraation selittämiseen pyrkiviä teorioita käsitellään tarkemmin luvussa kaksi.

⁷ Kts. myös taulukko 2

Toisena merkittävänä Euroopan integraatioon vaikuttavana tekijänä voidaan pitää talouden suhdannevaihteluita. Taloudellisesti vaikeina aikoina jäsenvaltioiden on vaikeampi hyväksyä ajatusta uusien jäsenmaiden sisällyttämisestä unioniin varsinkin siinä tapauksessa (kuten tänä päivänä usein on), että uudet jäsenmaat kuuluvat unionin ns. nettosaajiin vahvempien jäsenmaiden toimiessa unionin toiminnan nettomaksajina. Taloudellisesti vaikeat ajat myös voimistavat EU-vastaisten politiikkaliikkeiden ja -suuntausten suosiota jäsenmaissa. Vuonna 2008 alkanut talouskriisi on koskettanut erityisen voimakkaasti Euroopan Unionia ja sen vaikutukset ovat olleet ensisijaisesti unionin yhtenäisyyttä rikkovia. Viimeaikaisista (vuoden 2012 lopun) poliittisista päätöksistä huolimatta on spekuloitu muun muassa yksittäisten jäsenmaiden erottamisesta unionista ja tai sen yhteisvaluutan hajoamisesta. Tämän tyyppinen kriisi on siis omiaan luomaan integraation purkamiseen tähtääviä poliittisia intohimoja, mutta toisaalta myös kehittämään integraation lujittamiseen tähtääviä toimenpiteitä Euroopan Unionin tasolla.

Tällä tutkimustyöllä on kaksi keskeistä tavoitetta:

- 1) Luoda selkeä ja ymmärrettävä kuvaus Euroopan Unionissa eri politiikan lohkoilla rinnakkain toteutettavista merellisistä turvallisuushankkeista ja niiden tulevaisuudesta, sekä tunnistaa mahdollisia haasteita, ristiriitoja ja kehittämistarpeita hankkeiden tavoitteenasettelussa ja rinnakkaisessa toteutuksessa
- 2) Tarkastella missä määrin merellä ja merellisillä turvallisuushankkeilla on merkitystä integraatioprosessin turvallisuuksiin muutosajureina.

Tämä tutkimus on laadittu opinnäytteeksi (diplomityö) Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseerikurssilla. Tutkimus perustuu tietyiltä osiltaan tutkijan esiupseerikurssin opinnäytetyöhön ”*EUROOPAN UNIONIN YHDENNETTY MERIPOLITIikka - MONIALAISET MERELLISET TURVALLISUUSTEHTÄVÄT. Yhdennetyn meripolitiikan vaikutukset merellisten turvallisuusviranomaisten toimintaan Suomessa – Rajavartiolaitoksen näkökulma*”.⁸

⁸ Osola 2012

Edellä mainittu tutkimustyö on laadittu nimenomaisesti sitä silmällä pitäen, että osia siitä voidaan tarvittaessa hyödyntää sellaisenaan diplomityöksi laajennettavan tutkimuksen osana. Olen käyttänyt esiupseerikurssin tutkimusraporttia hyväkseni erityisesti integraation teoriaa ja Euroopan Unionin yhdennettyä meripolitiikkaa käsittelevissä luvuissa, joiden sisältö on käytännössä siirretty pienin muutoksin ja päivityksin osaksi tätä tutkimusraporttia. Koska siirretyt osuudet ovat omaa tuotostani, olen pidättäytynyt viittaustekniikan osalta alkuperäisiin lähteisiin, enkä ole lähtökohtaisesti viitannut omaan tutkimusraporttiini. Aikaisempaan tutkimusraporttiini perustuvat tai siitä siirretyt luvut ovat: 2.2 alalukuineen, 3.1, 3.2 alalukuineen, 3.3.1, 3.4.1-3.4.3, 5.2.1 ja 5.2.2.

Tutkimustyö on tutkijan näkökulmasta onnistunut, mikäli Maanpuolustuskorkeakoulu katsoo tutkimusraportin täyttävän kriteerit hyväksytyksi diplomityöksi ja Raja- ja merivartiokoulu kykenee käyttämään raporttia esimerkiksi Rajavartiolaitoksen merellisen toiminnan kansainväliseen ulottuvuuteen perehdyttävänä itseopiskelumateriaalina.

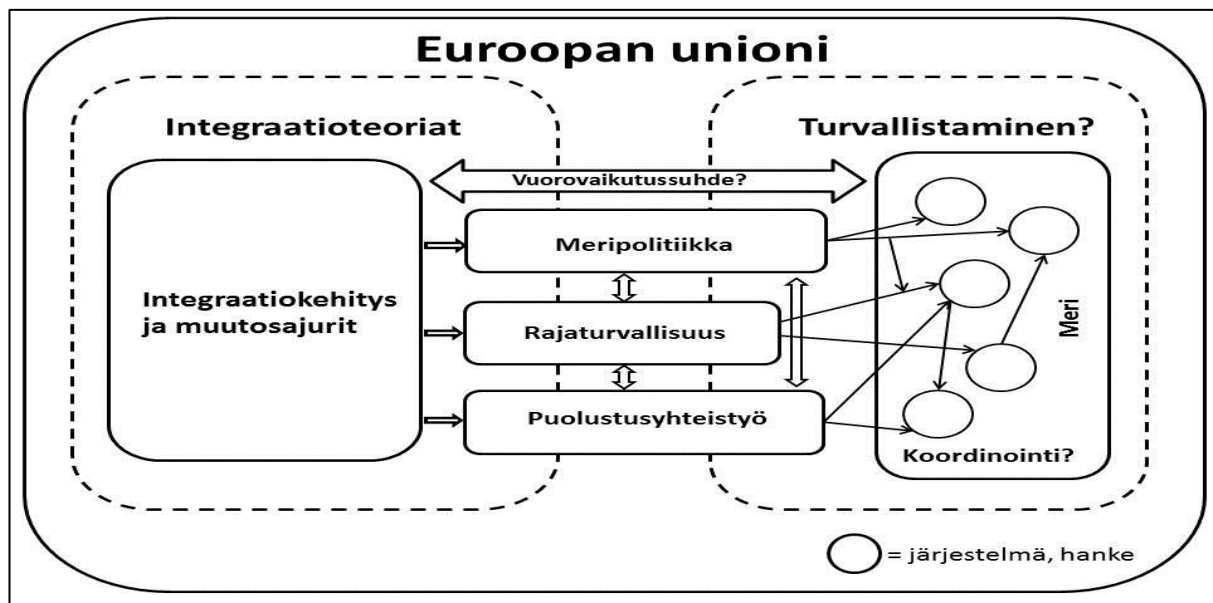
1.2 Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkimusongelma on: onko yhdennetyn meripolitiikan, yhdennetyn rajaturvallisuuden ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rinnakkain etenevissä merellisissä turvallisuushankkeissa huomioitu niiden väliset kytkennät päällekkäisyyksien välttämiseksi, sekä synergiaetujen maksimoimiseksi ja onko Euroopan Unionin yhdennetyn meripolitiikan kehittämisessä tunnistettavissa meren ja sen vapaan käytön merkityksen turvallistamista integraation syventämiseen johtavan kehityksen osana?

Tutkimusongelmaan haetaan vastausta seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

1. Mistä lähtökohdista ja minkälaisin tavoittein eri politiikan lohkoilla on lähestytty merialueen valvontaa ja siihen liittyviä kysymyksiä?
2. Mitä konkreettisia merellisiä turvallisuushankkeita on tähän mennessä toteutettu eri politiikkalohkoilla ja missä määrin rinnakkain etenevien merellisten turvallisuushankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa on huomioitu toisten politiikkalohkojen vastaavat hankkeet?
3. Millä tavoin eri politiikkalohkoille rinnakkain etenevien hankkeiden keskinäistä synergiaetua voitaisiin hyödyntää jatkossa?
4. Voidaan meren ja merialueen valvonnan merkityksen korostamista Euroopan Unionin yhdennetyn meripolitiikan kontekstissa pitää nk. turvallistamisena?

5. Ovatko meret, merialueen valvonta ja merelliset turvallisuushankkeet muutosajureita Euroopan Unionin integraatioprosessissa?



Kuva 1. Tutkimusasetelma

Ajallisesti tarkastelu on rajattu koskemaan vuosina 2006 - 2012 tapahtunutta kehitystä. Merellisten turvallisuushankkeiden osalta tarkemman käsittelyn ulkopuolelle on rajattu kokonaisuudet, joilla on vain vähän tai ei ollenkaan liittymäpintaa merialueiden valvontaan Suomen viranomaisnäkökulmasta tarkasteltuna. Tarkemmassa käsittelyssä ovat siis koko EU:ta koskevat ylätasen hankkeet, sekä alueellisesti erityisesti Itämeren koskevat hankkeet.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja keskeinen lähdeaineisto

Tämä tutkimustyö on luonteeltaan kvalitatiivinen. Lähtökohtana kvalitatiivisessa eli laadullisessa tutkimuksessa on todellisen elämän kuvaaminen ja kohteen kokonaisvaltainen tutkiminen⁹. Tutkimuksessa pyritään kartoittamaan ja kuvailemaan tutkimuksen kohteena olevat kokonaisuudet ja ymmärtämään niiden merkitykset valitussa viitekehyksessä.

⁹ Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara, s. 152

Tutkimuksen lähtökohtien ja tutkimusongelman kaksijakoisuudesta johtuen tutkimustyössä käytetään kahta, osin päällekkäistä, tutkimusmenetelmää. Eri politiikkalohkojen merellisten järjestelmien ja kehittämishankkeiden tarkastelussa käytetään induktiivista lähdeaineistanalyysiä. Tässä osassa tutkimustyötä lähtökohtana ei siis ole teorian tai hypoteesien testaaminen, vaan aineiston monitahoinen ja yksityiskohtainen tarkastelu¹⁰.

Meren ja merialueen valvonnan mahdollista turvallistamista eurooppalaisessa kontekstissa tarkastellaan diskurssianalyysin avulla, joka on yksi laadullisen tutkimuksen menetelmistä. Diskurssitutkimus sijoittuu sosiaalisen konstruktivismin teoreettiseen viitekehykseen. Sosiaalinen konstruktivismi on kattokäsite tutkimussuunnille, joissa tarkastellaan sosiaalisen todellisuuden ja merkitysten rakentumista. Kieli on diskurssitutkimuksen näkökulmasta tarkasteltuna resurssi, jonka avulla todellisuuksia ja tapahtumia merkityksellistetään. Diskurssitutkimuksen avulla tarkastellaan sitä, miten ja millä ehdoilla erilaisia todellisuuksia ja tapahtumia merkityksellistetään kielen avulla ja minkälaisia seurauksia tällä merkityksellistämällä on.¹¹

Keskeisen kirjallisen lähdeaineiston muodostavat turvallistamisen ja integraation teoriaa käsittelevät teokset, EU:n yhdenmukaisen meripolitiikan ja rajaturvallisuuden säädöspohja ja eri politiikan lohkoilla käynnissä olevien sekä jo toteutettujen merellisten turvallisuushankkeiden materiaali niiltä osin kun sitä on saatavilla ja se on vapaasti käytettävissä. Kansallisten asiakirjojen osalta pääasiallisen lähdeaineiston muodostavat Valtioneuvoston EU-sihteeristön kirjelmät. Tutkimuksen tekemisen tukena on käytetty tutkimusmenetelmiä käsitteleviä teoksia ja oppikirjoja. Kaikki tutkimuksessa käytetyt lähteet ovat julkisia eikä turvaluokiteltujen aineistojen sisältöä ole hyödynnetty tutkimustyössä mitään osin.

1.4 Aikaisempi aiheeseen liittyvä tutkimus

Turvallisuutta ja turvallisuuskäsitettä itsessään on tutkittu maailmalla hyvin laajasti ja siksi tehtyjen tutkimusten kattava luettelointi tässä yhteydessä olisi turhaa ja käytännössä jopa mahdotonta. Kööpenhaminan koulukunnan ja turvallistamisen osalta keskeisimmistä tutkimuksista ja julkaisuista on syytä mainita Buzanin, Waeverin ja de Wilden teos ”Security: A New Framework for Analysis”, jota pidetään Kööpenhaminan koulukunnan perusteoksena ja tieteellisenä argumentaationa.

¹⁰ Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara, s. 155

¹¹ Pietikäinen, Mäntynen, s. 12-13

Turvallisuuden roolia integraatioprosessissa on puolestaan käsitelty muun muassa Teemu Palosaari kirjassaan: ”Security Through Integration? The Role of Security in the Enlargements of the European Union”. Teoksessa Palosaari myös arvioi turvallistamisen teorian käyttömahdollisuuksia integraation selittämisessä.

Integraatioprosessista on laadittu tutkimuksia aina viisikymmentäluvulta alkaen, joten niiden luettelointi tässä yhteydessä on tarpeetonta. Suomalaisista tutkijoista Euroopan integraatiota ja siihen liittyviä teorioita on edellä mainitun Teemu Palosaaren lisäksi tarkastellut muun muassa Teija Tiilikainen, jonka toimittama kirja ”Integraation teoria” tarjoaa aiheesta perustietoa kaipaavalle tiivistetyn katsauksen keskeisimmistä integraation teorioista.

Maanpuolustuskorkeakoulussa viime vuosina laadituista tähän aihepiiriin liittyvistä opinnäytetöistä voidaan erikseen mainita tutkijan oma vuonna 2012 laadittu esiupseerikurssin tutkimustyö ”Euroopan unionin yhdenmukainen meripolitiikka - monialaiset merelliset turvallisuustehävät” ja majuri Janne Kurvisen vuonna 2011 laadittu diplomityö ”Euroopan Unionin rajaturvallisuus - raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana?”.¹²

Meripolitiikan kansallista järjestämistä on selvittänyt mm. merianalyttikko Jere Riikonen (KD) vuonna 2011. Riikosen johdolla luodussa kansallisen meripolitiikan ohjelmassa ehdotetaan uutta meripolitiikan mallia, jossa luodaan uusi kansallinen yhdenmukainen meripolitiikka, kootaan meriasiankoordinaatioryhmä ja nimetään vastuullinen ministeri. Julkaisun osalta on huomioitava, että kyseessä on poliittinen ohjelmaluonnos, joka on tehty Kristillisdemokraattien toimeksiannosta.

Euroopan Unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan merellistä ulottuvuutta on käsitelty esimerkiksi julkaisussa ”The Maritime Dimension of CSDP: Geostrategic Maritime Challenges and their implications for the European Union”. Tutkimuksen perusteella julkaisussa peräänkuulutetaan EU -tason merellisen turvallisuusstrategiaa yhdenmukaisen meripolitiikan ja yhdenmukaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan merellisen ulottuvuuden välisten synergiaetujen hyödyntämiseksi.

¹² Molemmat työt ovat saatavilla sekä Maanpuolustuskorkeakoulun, että Raja- ja merivartiokoulun kirjastoista

1.5 Tutkimusraportissa esiintyvät keskeiset käsitteet sekä EU:n toimielimet ja erillisvirastot

Euroopan unionin merialue. Tässä tutkimusraportissa termillä Euroopan unionin merialueella tarkoitetaan jäsenvaltion (mantereen) rantaviivasta talousvyöhykkeen ulkoreunaan ulottuvaa vesialuetta. Merialue sisältää myös edellä mainitun alueen sisäpuolella olevat saaret, yläpuolella olevan ilmatilan ja pinnan alapuolella olevan merenpohjan.

Turvallisuustehtävä. Tässä tutkimusraportissa termillä turvallisuustehtävä tarkoitetaan niitä viranomaisen ennakkoivasti tai reaktiivisesti suorittamia valvonta-, tarkastus-, voimakeino- ja muita lainvalvontaan liittyviä toimenpiteitä, joilla pyritään ennalta ehkäisemään ja torjumaan lainvastainen tai luvaton toiminta, ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä lisäämään turvallisuutta muulla tavoin [merialueella].

Pelastus- ja avustustehtävä. Tässä tutkimusraportissa termillä pelastus- ja avustustehtävä tarkoitetaan niitä viranomaisen tai muun toimijan ennakkoivasti tai reaktiivisesti suorittamia toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan ihmishenki ja/tai materiaalisia arvoja [merialueella]. Meripelastustehtävistä puhuttaessa viitataan ainoastaan ihmishengen pelastamiseen liittyvään toimintaan materiaalin pelastamisen (salvage) jäädessä käsitteen ulkopuolelle.

Integraatio. Tässä tutkimusraportissa termillä integraatio viitataan Euroopan unionin integraatioprosessiin. Integraation laajentumisella tarkoitetaan maantieteellistä laajenemista ja uusien jäsenmaiden hyväksymistä unioniin. Integraation syvenemisellä tarkoitetaan uusien alueiden siirtämistä kansallisesta määräysvallasta ylikansalliseen (EU:n toimielin tai virasto) valvontaan/ohjaukseen.

European Defence Agency, EDA. Vuonna 2004 perustetun Euroopan puolustusviraston tarkoituksena on kehittää puolustusvoimavaroja kriisinhallinnan alalla sekä edistää ja tehostaa puolustusmateriaalialan yhteistyötä Euroopassa. Sen tavoitteena on myös Euroopan puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan vahvistaminen, kilpailukykyisten Euroopan puolustusmateriaalimarkkinoiden luominen ja alan tutkimuksen edistäminen.¹³

¹³ EDA:n www-sivut

Euroopan rajaturvallisuusvirasto, Frontex. Vuonna 2004 perustettu rajaturvallisuusvirasto Frontex yhteensovittaa jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä ulkorajavalvonnan alalla; avustaa jäsenvaltioita kansallisten rajavartioiden kouluttamisessa, mihin kuuluu myös yhteisten koulutusvaatimusten käyttöönotto; tekee riskianalyyskejä; seuraa ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen kehitystä; avustaa jäsenvaltioita olosuhteissa, joissa ulkorajoilla tarvitaan teknistä ja operatiivista lisäapua; ja antaa tarvittavaa tukea jäsenvaltioille yhteisten palauttamisoperaatioiden järjestämiseksi.¹⁴ Frontex:n perustamisasetusta on muutettu viimeksi vuoden 2011 lopulla, jolloin rajaturvallisuusvirastolle annettiin oikeus hankkia raskasta rajavalvontakalustoa (ulkovartiolaivoja, lentokoneita ja helikoptereita), mahdollisuus toimia kolmansissa maissa toimintakyvyn ja tietotaidon lisäämiseen liittyvien projektien yhteydessä sekä omien yhteyshenkilöidensä kautta ja henkilötietojen käsittelymahdollisuus tiettyjen rikosepäilyjen yhteydessä.¹⁵

*Euroopan unioni*¹⁶:

Toimija	Tehtävä
<i>Eurooppa-neuvosto</i>	Eurooppa-neuvosto on unionin ylin poliittinen päättävä elin, ei kuitenkaan lainsäätäjä. Eurooppa-neuvostossa kokoontuvat valtioiden päämiehet voivat kuitenkin tehdä koko unionia sitovia päätöksiä. Eurooppa-neuvosto määrittelee unionin yleiset poliittiset linjaukset ja tekee tärkeimmät johtajavalinnat. Valtiopäämiehillä on pysyvä (2,5 v kausi) puheenjohtaja = Euroopan unionin presidentti
<i>Euroopan unionin neuvosto.</i>	Euroopan unionin neuvosto on unionin tärkein lainsäätäjä, jossa jäsenvaltioiden ministerit edustavat jäsenvaltioita. Neuvosto päättää asioista joko yksin tai antaa EU:n asetuksia ja direktiivejä komission esitysten pohjalta siten, että ne hyväksytään yhdessä Euroopan parlamentin kanssa.
<i>Euroopan komissio</i>	Komissio on komissaarien muodostama valmisteleva, neuvotteleva ja hallinnoiva toimielin (kollegio), johon kuuluu yksi komissaari jokaisesta jäsenvaltiosta. Komissio antaa valmistelunsa perusteella ehdotuksia Euroopan unionin laeiksi ja valvoo niiden noudattamista. Komission muita tehtäviä ovat mm. perussopimusten noudattamisen valvonta, unionin talousarvion ja toimintaohjelmien hallinnointi, unionin ulkoinen edustaminen ja yhteisö sopimuksista neuvotteleva
<i>Euroopan parlamentti</i>	Euroopan parlamentti on ainoa unionin toimielin, jonka jäsenet ovat suoraan jäsenmaiden kansalaisten valitsemia. Parlamentti on neuvoston ohella tärkeä lainsäätäjä. Parlamentin keskeisimpiin tehtäviin kuuluu lainsäätämisen lisäksi mm. komission toiminnan valvonta, uusien jäsenmaiden liittymisen hyväksyminen, merkittävien EU:n kansainvälisten sopimusten hyväksyminen, komission puheenjohtajan ja komissaarien nimityksen hyväksyminen, EU:n oikeusasiamiehen nimittäminen, budjettivalvonta ja yleinen demokraattinen valvonta

¹⁴ Frontex:n internet-sivut

¹⁵ Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EU) n:o 1168/2011

¹⁶ EU-perusteos

<i>Coreper (Comité de Représentants Permanents).</i>	Pysyvien edustajien komitea (virkamiehiä), joka valmistelee päätökset ennen ministerien (EU:n neuvosto) käsittelyä kahdessa eri kokoonpanossa. Coreper II vastaa ulkoasiainneuvoston, yleisten asioiden neuvoston, Ecofinin sekä sisä- ja oikeusasioiden neuvostojen valmistelusta. Coreper I vastaa muiden asioiden valmistelusta. Yksikertaisissa asioissa päätökset valmistuvat Coreperissa ja ministerit vahvistavat päätökset muodollisesti, vaikeissa kysymyksissä ministereille valmistellaan ratkaisuvaihtoehdot
<i>DG / Pääosasto</i>	Directorate Général on komission pääosasto, joka vastaa tietyistä politiikkasektoreista esim. DG MARE = DG Maritime Affairs and Fisheries = Meri- ja kalastusasioiden pääosasto
<i>Asetus</i>	Asetus sitoo jäsenmaita heti voimaan tultuaan ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenmaissa. Asetus syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säädöksen.
<i>Päätös</i>	<i>Päätös.</i> Päätös on yksittäistapauksia koskeva sitova säädös, joka velvoittaa niitä kenelle se on osoitettu.
<i>Direktiivi</i>	Direktiivi on lainsäädäntöohje, joka velvoittaa jäsenmaita huomioimaan sen sisällön kansallisessa lainsäädännössään tiettyyn määräaikaan mennessä. Täytäntöönpanon keinot jäävät jäsenvaltion ratkaistavaksi.
<i>Vihreä kirja</i>	Euroopan komission julkaisemat ns. vihreät kirjat ovat asiakirjoja, joiden tarkoituksena on käynnistää unionin tasolla erityisiä aiheita koskevia keskusteluja. Vihreissä kirjoissa asianosaisia kannustetaan osallistumaan neuvotteluihin ja keskusteluihin esitettyjen ehdotusten pohjalta.

Taulukko 1. Euroopan unioniin liittyvät keskeiset käsitteet.

Euroopan meriturvallisuusvirasto (European Maritime Safety Agency, EMSA). Lissabonissa toimiva vuonna 2002 perustettu virasto antaa EU:lle teknistä apua merenkulun turvallisuutta ja merien pilaantumisen torjuntaa koskevan EU-lainsäädännön kehittämisessä ja täytäntöönpanossa. EMSA:n tehtäviä ovat esimerkiksi: 1) avustaa EU:n tunnustettujen organisaatioiden listalle hyväksytyjen luokituslaitosten arvioinnissa 2) avustaa EU:n ulkopuolisten maiden merenkulun koulutusjärjestelmien arvioinnissa 3) valvoo, että EU:n satamissa vierailevat ulkomaiset alukset tarkastetaan asianmukaisesti 4) valvoo alusliikenteen ohjaus- ja seurantajärjestelmiä (VTMIS) ja satamien jätehuoltoa EU:ssa 5) perustaa järjestelmiä merionnettomuuksien ja merellä sattuneiden vaaratilanteiden tutkinnan yhdenmukaistamiseksi (EMCIP - tietokanta) 6) järjestää koulutusta tehokkaan tiedonvaihdon ja merenkulun turvallisuuden edistämiseksi 7) tietojärjestelmä- ja asiantuntijapalvelujen tarjonta EU-maiden meriturvallisuustyön helpottamiseksi.¹⁷

¹⁷ http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/emsa/index_fi.htm

Edellä mainittujen lisäksi EMSA tarkastaa kansalliset valvontatoimet EU-lainsäädännön noudattamisen ja merenkulun edellytysten yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Meriturvallisuusvirasto tekee myös kaupallisten yritysten kanssa sopimuksia aluksista, jotka voidaan muuttaa lyhyellä varoitusajalla öljyntorjunta-aluksiksi ja lähettää EU-maiden öljyntorjunta-alusten avuksi.¹⁸

Euroopan kalastuksenvalvontavirasto (Community Fisheries Control Agency, CFCA). Espanjan Vigossa päämajaansa pitävän viraston tarkoituksena on varmistaa yhdenmukainen ja tehokas kalastusmääräysten noudattaminen Euroopan Unionin alueella organisoimalla ja koordinoimalla yhteistyötä jäsenmaiden välillä ja jäsenmaiden ja kolmansien maiden sekä muiden kalastuksenvalvontaorganisaatioiden/järjestöjen välillä. Keskeisenä tavoitteena on kalastustollisuuden elinvoimaisuuden säilyttäminen. Tavoitteisiin pyritään kahden keskeisen strategisen työkalun avulla, jotka ovat 1) kalastuksenvalvontaresurssien pooling and sharing -tyyppinen käyttö vuosittaisen käyttösuunnitelman (Joint Deployment Plan, JDP) mukaisilla alueilla ja tehtävissä 2) kyvykkyyksien rakentaminen (capacity building) yhteistoiminnassa jäsenmaiden kanssa yhdenmukaisen valvontatoiminnan varmistamiseksi koulutuksen, tiedonjakamisen, resurssien jakamisen sekä koordinoitijärjestelmien avulla.¹⁹

Rajaturvallisuus. Rajaturvallisuuden ylläpidolla tarkoitetaan tässä tutkimustyössä kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla riskianalyysiin perustuen ennaltaehkäistään ja torjutaan laitonta maahantuloa ja rajat ylittävää rikollisuutta. Yhdennetyn rajaturvallisuuden määritelmää käsitellään tarkemmin luvussa neljä.

Euroopan Unionin satelliittikeskus (engl. European Union Satellite Centre, EUSC). Euroopan unionin satelliittikeskus (päämaja Madridissa) aloitti toimintansa tammikuussa 2002. Satelliittikeskus Euroopan unionin neuvoston virasto, joka hyödyntää ja tuottaa satelliittikuvien avulla tietoja maapallon tilasta. Sen tavoitteena on tukea EU:n päätöksentekoa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alalla sekä tuottaa palveluita erityisesti yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla toteutettavien operaatioiden (esim. Atalanta) käyttöön.

¹⁸ http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/emsa/index_fi.htm

¹⁹ <http://www.cfca.europa.eu/pages/home/home.htm>

1.6 Tutkimusraportin rakenne

Tutkimusraportti sisältää kahdeksan päälukua, joiden avulla on pyritty rakentamaan looginen kokonaisuus ongelmasta ratkaisuun -periaatteella. Pääluvut on kuitenkin kirjoitettu itsenäisiksi kokonaisuuksiksi sitä silmällä pitäen, että yksittäisen luvun avulla lukija voi halutessaan tutustua vain itseään kiinnostavaan aiheeseen / kehittämishankkeeseen.

Johdantoluvun tarkoituksena on johdattaa lukija aiheeseen ja esitellä tutkimusongelma ja käytetyt menetelmät ongelman ratkaisemiseksi. Luvussa kaksi käsitellään tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia ml. keskeisimmät integraatioteoriat. Luku kolme keskittyy tutkimuksen kannalta keskeisimpään politiikan alaan, Euroopan Unionin yhdenmennyyn meripolitiikkaan, ja siihen liittyviin merellisiin turvallisuushankkeisiin. Luvuissa neljä, viisi ja kuusi tarkastellaan muiden politiikkasektoreiden / vast. piirissä EU -tasolla toteutettuja merellisiä turvallisuushankkeita. Luvussa seitsemän pyritään hahmottamaan yhdenmennyksen meripolitiikan turvallistamisulottuvuutta ja luvussa kahdeksan esitellään tutkimustyön keskeiset johtopäätökset ja tutkijan arviointi tästä tutkimuksesta sekä pohdinta mahdollisista jatkotutkimustarpeista.

Tämä tutkimusraportti sisältää paljon lyhenteitä. Kukin lyhenne on pääsääntöisesti kirjoitettu auki aina käsitteen esiintyessä ensimmäistä kertaa raportissa. Pääosa käytetyistä lyhenteistä on myös kerätty tutkimusraportin liitteeksi 4, jonka tarkoituksena on tukea raportin luettavuutta.²⁰

²⁰ Mikäli aihealue on lukijalle entuudestaan tuntematon, saattaa olla perusteltua tutustua ao. liitteeseen jo ennen varsinaisen tekstiosan lukemista, tutkijan huom.

2 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

Tässä luvussa tarkastellaan turvallistamisen käsitettä ja sen teoreettista taustaa, sekä esitellään lyhyesti integraation keskeisimmät teoreettiset selitysmallit. Turvallisuuden ja turvallistamisen käsitteen tarkastelussa painopiste on Barry Buzanin ja niin kutsutun Kööpenhaminan koulukunnan luomissa käsitteissä ja teorioissa. Turvallisuuden käsite on niin laaja, että pelkästään sen ympärille on luotu väitöskirjoja. On siis ymmärrettävää, että tämän tutkimustyön yhteydessä tarkastelu jää kevyeksi, mutta kuitenkin tutkimustehtävän kannalta riittävän laajaksi.

2.1 Turvallisuus ja turvallistaminen – Kööpenhaminan koulukunta

Kööpenhaminan koulukunnalla viitataan 1990-luvulla Kööpenhaminan rauhantutkimuslaitoksessa (Copenhagen Peace Research Institute, COPRI) työskennelleiden Barry Buzanin ja Ole Waeverin heidän kollegoidensa tutkimustyöhön. Buzanin ja kollegoiden työskentely keskittyi turvallisuuteen ensisijaisesti Eurooppalaisessa kontekstissa. Kööpenhaminan koulukunnan keskiössä on turvallisuuden rooli osana poliittista päätöksentekoa.²¹

Kööpenhaminan koulukuntaa on kuvailtu realismista vaikutteita saaneeksi konstruktivistiseksi suuntaukseksi, jossa maailma on sosiaalisesti rakennettu ja näitä rakenteita voidaan mitata ja analysoida. Turvallisuuden näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että ei ole olemassa objektiivisesti arvioituja ja annettuja uhkia, vaan kaikki uhat ovat ”luotuja” ja ne perustuvat subjektiiviseen kokemukseen.²²

Kööpenhaminan koulukunnan keskeisimpiin argumentteihin kuuluu niin kutsuttu laajennetun turvallisuuden käsite. Laajennetun turvallisuuden käsitteen luominen ajoittuu historiallisesti kylmän sodan päättymisen jälkeiseen kansainvälispoliittiseen tilanteeseen. Kylmän sodan päättyminen ravisutti myös tiedemaailmaa ja varsinkin kansainvälisen politiikan tutkimusta. Uusi tilanne vaati myös uudenlaista lähestymistapaa keskeisten tutkimusalueiden ja käsitteiden kuten esimerkiksi turvallisuuden, itsenäisyyden, rajojen, valtioiden ja kansakuntien sekä kansallisten identiteettien määrittelylle ja tarkastelulle.²³

²¹ Williams Paul D. (edit), s. 72

²² Palosaari, s. 24

²³ Palosaari, s. 18

Kööpenhaminan koulukunnan mukaan laajennettu turvallisuuskäsite sisältää viisi turvallisuuden sektoria: sotilaallinen, ympäristöllinen, taloudellinen, yhteisöllinen ja poliittinen sektori. Kööpenhaminan koulukunnan edustajat ovat kiinnostuneita siitä, kuinka poliittiset toimijat käyttävät turvallisuutta ja uhkaa päämääriensä saavuttamiseen eri sektoreilla ja minkälaisia vaikutuksia tällä toiminnalla on käytännössä.²⁴

Kööpenhaminan koulukunnan keskeinen vaikuttaja Barry Buzan (s. 1946) työskenteli Kööpenhaminan rauhatutkimuslaitoksessa tutkimusjohtajana vuosina 1988-2002. Buzan on analysoinut urallaan turvallisuuden käsitettä sekä teoreettisesti, että alueellisissa ja historiallisissa konteksteissa. Buzan on myös tarkastellut turvallisuus -käsitteen erilaisia käytötapoja poliittisen retoriikan osana. Buzanin oma teoreettinen tausta liittyy vahvimmin struktuaaliseen realismiin sekä englantilaisen koulukuntaan ja ajattelu keskittyy valtion ja vallan käsittelyyn ennen kaikkea turvallisuuden näkökulmasta.²⁵

Buzanin ja Kööpenhaminan koulukunnan ajattelussa turvallisuuden käsite liittyy olennaisesti valtion käsitteeseen. Valtioita voidaan uhata ja ne pyrkivät vastaamaan uhkiin systemaattisesti. Buzan on kehittänyt turvallisuuden retorista analyysiä yhdessä Ole Waewarin kanssa. Turvallisuus on Buzanin mukaan niin kutsuttu puheteko, retorinen siirto, osana poliittista strategiaa. Tällainen turvallisuuteen liittyvä puheteko siirtää käsiteltävän asian rajoitetummalle politiikan sektorille, tai jopa nostaa sen politiikan yläpuolelle. Tällaista retorista siirtoa kutsutaan turvallistamiseksi. Toisin sanoen tietty asia tai kokonaisuus, jonka ei aikaisemmin ole mielletty kuuluvan turvallisuuskysymyksen kategoriaan, nostetaan julkisen keskustelun kautta uhaksi, jonka käsittely edellyttää jollakin tavoin poikkeuksellisia toimenpiteitä poliittisilta päättäjiltä.²⁶

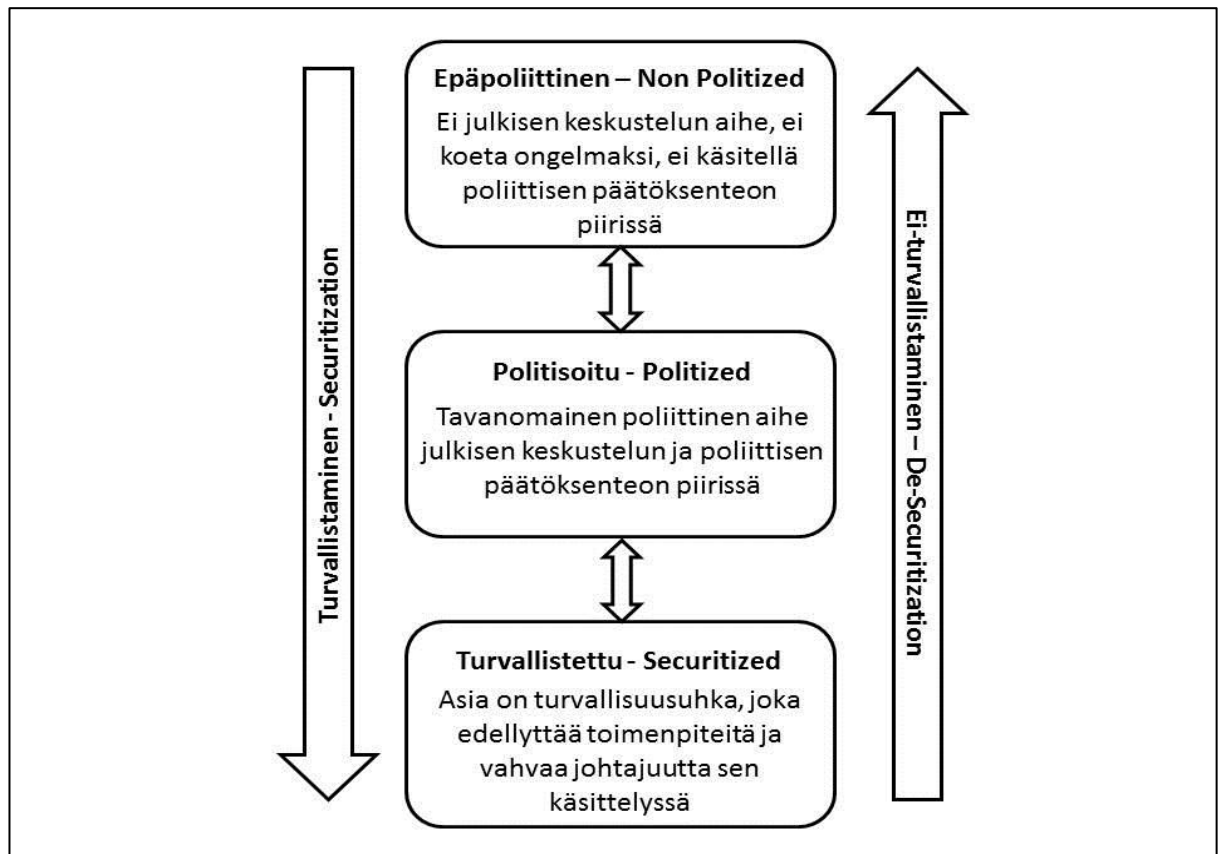
On perusteltua väittää, että mikä tahansa asia tai käsite voidaan sijoittaa jatkumoon, jonka yhdessä päässä on epäpoliittinen, keskellä politisoitu ja toisessa ääripäässä turvallistettu. Täysimääräisesti läpiviety turvallistamisprosessi lopettaa Buzanin mukaan poliittisen keskustelun aiheesta kokonaan.²⁷

²⁴ Williams Paul D. (edit), s. 72

²⁵ Lindroos & Soininen (toim.), s. 239

²⁶ Lindroos & Soininen (toim.), s. 249

²⁷ Sama, s. 250



Kuva 2. Turvallistamisen vaiheet Buzania mukaillen.

Valtion edustajilla on yleensä parhaat mahdollisuudet asioiden turvallistamiseen. Käyttämällä uhka -ilmausta tietyn aiheen tai kokonaisuuden käsittelyn yhteydessä, aihe voidaan siirtää alueelle, jossa toimiminen asian käsittelemiseksi turvallisuuskysymyksenä näyttää välttämättömältä. Turvallistaminen edellyttää kuitenkin aina intersubjektiivisen turvallisuusuhan mielikuvan synnyttämisen vastaanottajan, eli useimmiten kansalaisten, päässä. Edellä kuvatusta kaksijakoisuudesta johtuen turvallistamisargumentin esittämistä kutsutaankin turvallistamisyritykseksi (securitizing move) ja sen hyväksytyksi saamista turvallistamisoperaatioksi.²⁸

²⁸ Lindroos & Soininen (toim.), s.251. Securitizing move voidaan kääntää myös muotoon ”turvallistamisesitys” tai ”turvallistamisaloite”, tutkijan huom.

Kööpenhaminan koulukunnan teoriaan liittyvät keskeiset käsitteet on koottu (alkuperäiskielellä) alla olevaan taulukkoon:

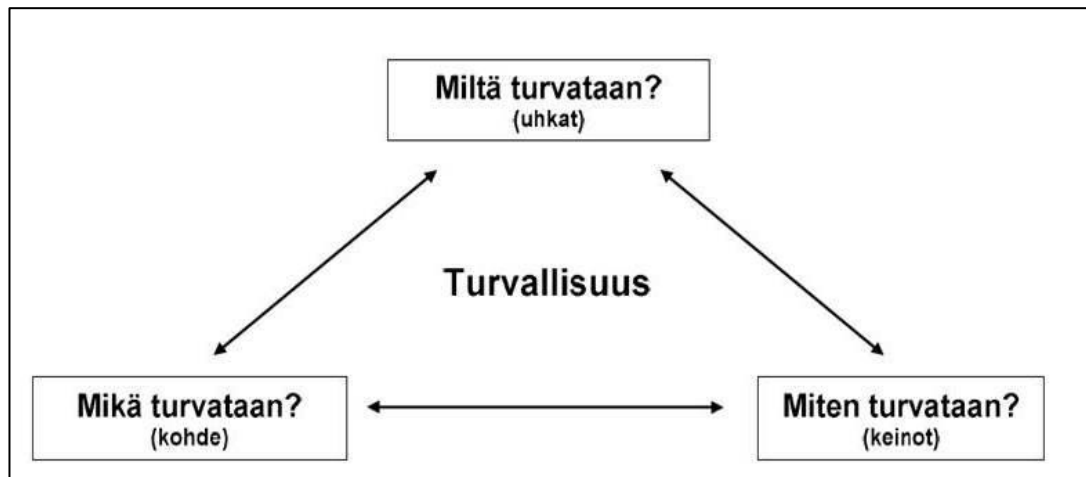
KÄSITE	MÄÄRITELMÄ
Facilitating conditions	Particular contexts (including form of the speech act; position of the speaker; and historical conditions associated with the threat) that enable the acceptance of a particular securitizing move by the relevant audience
Securitizing move	An actor's attempt to construct an issue or actor as an existential threat to a particular group through a security 'speech act'
Securitization	The process whereby a securitizing actor defines a particular issue or actor as an 'existential threat' to a particular referent object and the move is accepted by a relevant audience
Desecuritization	The process whereby particular issues or actors are removed from the security realm and (re-)enter the realm of 'normal' politics
Regional security complex	A set of units in a particular geographical area whose security processes and dynamics are interlinked to the extent that their security problems need to be understood or addressed in conjunction with each other
Security factors	Fields of activity or arenas (military, societal, political, economic and environmental) that entail particular forms of security interactions and particular definitions of referent objects
Referent objects	Things that are seen to be existentially threatened and that have a legitimate claim to survival
Securitizing actors	Actors who securitize issues by declaring something – a referent object - existentially threatened
Functional actors	Actors who affect the dynamics of a sector. Without being the referent object or the actor calling for security on behalf of the referent object, this is an actor who significantly influences decisions in the field of security.

Taulukko 2. Kööpenhaminan koulukunnan keskeiset käsitteet²⁹

Turvallisuuteen ja turvallistamiseen liittyy aina myös uhka -ulottuvuus. Turvallistaminen voidaan ymmärtää prosessina, jossa jostakin asiasta rakennetaan uhkakuva. Tällöin asian turvallistaminen mahdollistuu sen poliittisen merkityksen lisääntyessä.³⁰

²⁹ Williams Paul D (editor), s. 73

³⁰ Limnell, Jarno: ”Suomen uhkakuva politiikka 2000 -luvun alussa”, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1: strategian tutkimuksia No 29, Edita Prima Oy Helsinki 2009, s. 71



Kuva 3. Turvallisuuden ulottuvuudet (Limnell)

2.2 Erilaisia näkökulmia integraatioon

Euroopan integraation ensimmäisinä vuosikymmeninä integraatioteorioita hallitsivat kokonaisvaltaiset lähestymistavat, joista tärkeimmät olivat federalismi ja funktionalismi (ja siitä edelleen kehittynyt uusfunktionalismi).

Vaikka molemmat tarkastelivat integraatiota kokonaisuutena ja pyrkivät selittämään sen keskeistä logiikkaa ja ominaispiirteitä, olivat ne perusolettamuksiltaan varsin erilaisia. Federalismi lähestyi integraatiota liittovaltioprojektina ja kehitti tutkimusvälineistönsä tästä lähtökohdasta, kun funktionalistinen teoria keskittyi kansainvälisten suhteiden näkökulmaan.³¹

2.2.1 Uusfunktionalismi

Yhdysvalloista peräisin oleva uusfunktionalistinen teoria hahmottaa integraation automaattisena tai deterministisenä prosessina joka saa alkunsa, kun tietyt valtiot päättävät käynnistää yhteistyön määrättyllä alueella. Yhteistyön myötä syntyy uusi toimija-asetelma, jota usein vahvistetaan ylikansallisten valvontaelinten luomisella. Teorian mukaan yhteistyön luoma toimija-asetelma näkee yhteistyön syventämisessä ja laajentamisessa uusille asia-alueille omaa etua ja näin kehitys jatkuu itseään ruokkien eteenpäin.³² Uusfunktionalistit muun muassa ennustivat, että edellä kuvatun kaltainen itseään ylläpitävä kehitys johtaisi jollakin aikavälillä uuden Brysseliin keskittyvän poliittisen kokonaisuuden syntymiseen.³³

³¹ Tiilikainen & Palosaari (toim.), s. 35

³² Tiilikainen & Palosaari (toim.), s. 42-43

³³ Wallace, Pollack and Young, s. 18

Uusfunktionalismiin liittyvät kiinteästi myös käsitteet nk. spill over -mekanismista ja toimijoiden muuttuvista lojaliteeteista. Spill over -mekanismilla viitataan integraation leviämiseen yhdeltä politiikan alueelta toiselle ilman ulkoista pakkoa. Muuttuvien lojaliteettien osalta Ernst Haas on todennut, että ”*poliittinen integraatio on prosessi, jonka myötä poliittiset toimijat eri kansallisissa järjestelmissä vakuuttuvat tarpeesta siirtää lojaliteettejaan, odotuksiaan ja poliittisia toimintojaan kohti uutta keskusta, jonka instituutioilla on – tai ne vaativat – toimivaltaa aiempien kansallisvaltioiden yli*”.³⁴ Toisin kuin monet muut, uusfunktionalistinen tapa selittää integraatiota on kestänyt hyvin ajan hammasta. Muun muassa valtio-opin professori Tapio Raunio on vuonna 2010 todennut, että: ”*Uusfunktionalismi on (edelleen) selityskyvyltään vahvin viitekehys yhdentymisprosessin ymmärtämiseen*”.³⁵

2.2.2 Transaktionalismi

Integraatitutkimuksen alkuvuosikymmenten kolmas (federalismin ja uusfunktionalismin lisäksi) näkyvä teoria oli Karl Deutschin vahvasti liitetty transaktionalismin teoria. Transaktionalismi on vähäisemmin Eurooppa-keskeinen ja vahvemmin valtiokeskeinen kuin federalismi ja uusfunktionalismi. Deutschin mukaan poliittiset yhteisöt muodostetaan ensisijaisesti valtioiden välisten sotien välttämiseksi ja yhteisöjen muodostamisen kannalta olennaista on valtioiden välisen vuorovaikutussuhteen intensiteetti ts. transaktioiden määrä. Transaktionalismi näkee muodostetut yhteisöt ensisijaisesti turvallisuusyhteisöinä.³⁶

2.2.3 Hallitustenvälisyys

Hallitustenvälisyys haastoi 1960-luvun puolesta välistä alkaen edellä mainittujen teorioiden näkökulmat esittämällä, että toisin kuin aiemmat integraatioteoriat olivat antaneet ymmärtää, valtioiden suvereniteetti ei integraation myötä olisikaan vähentynyt, vaan niiden rooli ja merkitys olisi päinvastoin kasvanut.³⁷ Integraation valtavirtatutkimus hahmottikin seuraavina vuosikymmeninä integraatiota nimenomaan jäsenvaltioiden ja niiden poliittisten järjestelmien näkökulmasta.

³⁴ Tiilikainen & Palosaari (toim.), s. 42-43

³⁵ Raunio 2010

³⁶ Tiilikainen & Palosaari (toim.), s. 44

³⁷ Wallace, Pollack and Young, s. 19

Hallitustenvälisyys kyseenalaisti erityisesti uusfunktionalistisen spill over - mekanismin. Itseen ruokkivan kehityksen sijasta valtioiden välistä yhteistyötä veivät eteenpäin kunkin valtion omat intressit, joiden palvelemiseksi joillakin politiikan alueilla voitiin yhteistyötä viedä hyvin pitkälle (nk. low politics), kun taas toiset politiikan alueet pidettiin tiukasti kansallisessa hallinnassa (nk. high politics).

Uusfunktionalismi näki instituutiot jäsenvaltioista riippumattomina toimijoina, jotka edistävät integraatiota ja muuttavat toimijoiden lojaliteetteja, kun varsinkin liberaalin hallitustenvälisyyden³⁸ teorian mukaan instituutiot olivat vain valtioiden välisten intressien välikappaleita, jotka sitouttavat valtiot yhteistyöhön.³⁹

2.2.4 Institutionalismi

1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alkuvuosina kehittyi Yhdysvalloissa uudenlaisia instituutioiden merkitystä integraation osana painottavia tutkimussuuntauksia, jotka voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan: rationalistinen, sosiologinen ja historiallinen institutionalismi.⁴⁰ Uudenlaisiksi nämä teoriasuuntaukset teki niiden näkökulman muuttuminen aikaisemmasta ”miksi integraatiota tapahtuu” uuteen lähestymistapaan ”mitä vaikutuksia integraatiolla on”. Integraatio siis muuttui selitettävästä selittäväksi tekijäksi.⁴¹

Rationalistinen institutionalismi tarkastelee instituutioiden välisiä valtasuhteita ja niiden muutoksia (esimerkiksi parlamentin ja neuvoston välillä). Historiallinen institutionalismi tarkastelee nimensä mukaisesti instituutioiden vaikutuksia integraatioprosessiin pitkällä aikavälillä. Euroopan integraatio nähdään kumulatiivisena prosessina, jossa aikaisemmat päätökset luovat pohjan ja asettavat reunaehdot uusille päätöksille ja integraation suunnalle. Sosiologisen institutionalismin mukaan instituutioiden vaikutukset ulottuvat toimijoiden perimmäisiin vaikuttimiin ja identiteetteihin saakka. Sosiologinen institutionalismi ottaa siis muodollisten normien lisäksi huomioon epävirallisten normien vaikutuksen toimijoiden maailmankuvaan ja itseyemmäryykseen.⁴²

³⁸ Liberaali hallitustenvälisyys kts. tarkemmin esim. Wallace, Pollack and Young s. 19

³⁹ Tiilikainen & Palosaari (toim.), s. 46-47

⁴⁰ Wallace, Pollack and Young, s. 21

⁴¹ Tiilikainen & Palosaari (toim.), s. 20

⁴² Tiilikainen & Palosaari (toim.), s. 23

Institutionalismin kaikki edellä mainitut haarat ovat yhtä mieltä siitä, että EU:n instituutioilla on merkittävä vaikutus politiikan teon ja politiikan ennustettavuuden kannalta. Instituutiot myös muovaavat ja ohjaavat integraatiota pitkällä aikavälillä.⁴³

2.2.5 Konstruktivismi

Konstruktivistisen näkökulman mukaan intressit ja identiteetit rakentuvat vuorovaikutuksessa, eikä niitä voida ”antaa ulkopuolelta”. Näin ollen myös integraatiossa valtioiden välisellä vuorovaikutuksella on suuri merkitys eri toimijoiden identiteetteihin, intresseihin ja käyttäytymiseen. Konstruktivistisen näkemyksen mukaan valtiot osallistuvat Euroopan integraation yhteydessä vuorovaikutusprosessiin, joka samalla muokkaa niiden kansallisia tavoitteita.⁴⁴

Konstruktivistinen näkökulma poikkeaa perinteisestä rationalistien määritelmän mukaisesta hyödyn maksimointiin pyrkivästä toimijasta väittämällä, että instituutiot ohjaavat toimijoita valitsemaan ensisijaisesti kuhunkin [sosiaaliseen]tilanteeseen *sopivimman* ratkaisun, kun rationalistisen näkökulman mukaan toimijat tekevät ratkaisunsa aina oman edun maksimoinnin näkökulmasta.⁴⁵

2.3 Tutkimustyön teoreettiset lähtökohdat - pohdinta

Kuten on jo aikaisemmin tuotu esille, tämä tutkimustyö perustuu osiltaan tutkijan aikaisempaan opinnäytetyöhön, joka keskittyi Euroopan Unionin yhdenmennyyn meripolitiikkaan. Kyseisen opinnäytetyön teoreettinen viitekehys on kytketty tämän tutkimusraportin alaluvussa 2.2.1 esiteltyyn uusfunktionalistiseen integraation selitysmalliin. Työn teoreettinen lähtökohta on ko. opinnäytetyössä kiteytetty seuraavasti: ”*Tässä tutkimuksessa yhdenmenny meripolitiikka nähdään siis rationalistisesta maailmankuvasta kumpuavaksi uusfunktionalistisen spill over -ilmiön mukaiseksi integraatiokehityksen leviämiseksi meripolitiikan alalle, institutionalistisen näkemyksen mukaisessa voimakkaassa instituutio-ohjauksessa*”.⁴⁶

⁴³ Wallace, Pollack and Young, s. 23

⁴⁴ Tiilikainen & Palosaari (toim.), s. 25

⁴⁵ Wallace, Pollack and Young, s. 24

⁴⁶ Osola 2012

Tässä tutkimuksessa näkökulma on laajennettu yksittäisestä politiikan lohkosta kattamaan useampia ja mukaan on integraation rinnalle otettu kokonaan uusi teoreettinen elementti - turvallistaminen. Tutkimusongelmaa lähestyttäessä huomataan hyvin nopeasti, että turvallistamisella ts. Kööpenhaminan koulukunnalla, uusfunktionalismilla ja valituilla tutkimusmenetelmillä on yksi yhteinen nimittäjä – konstruktivismi.

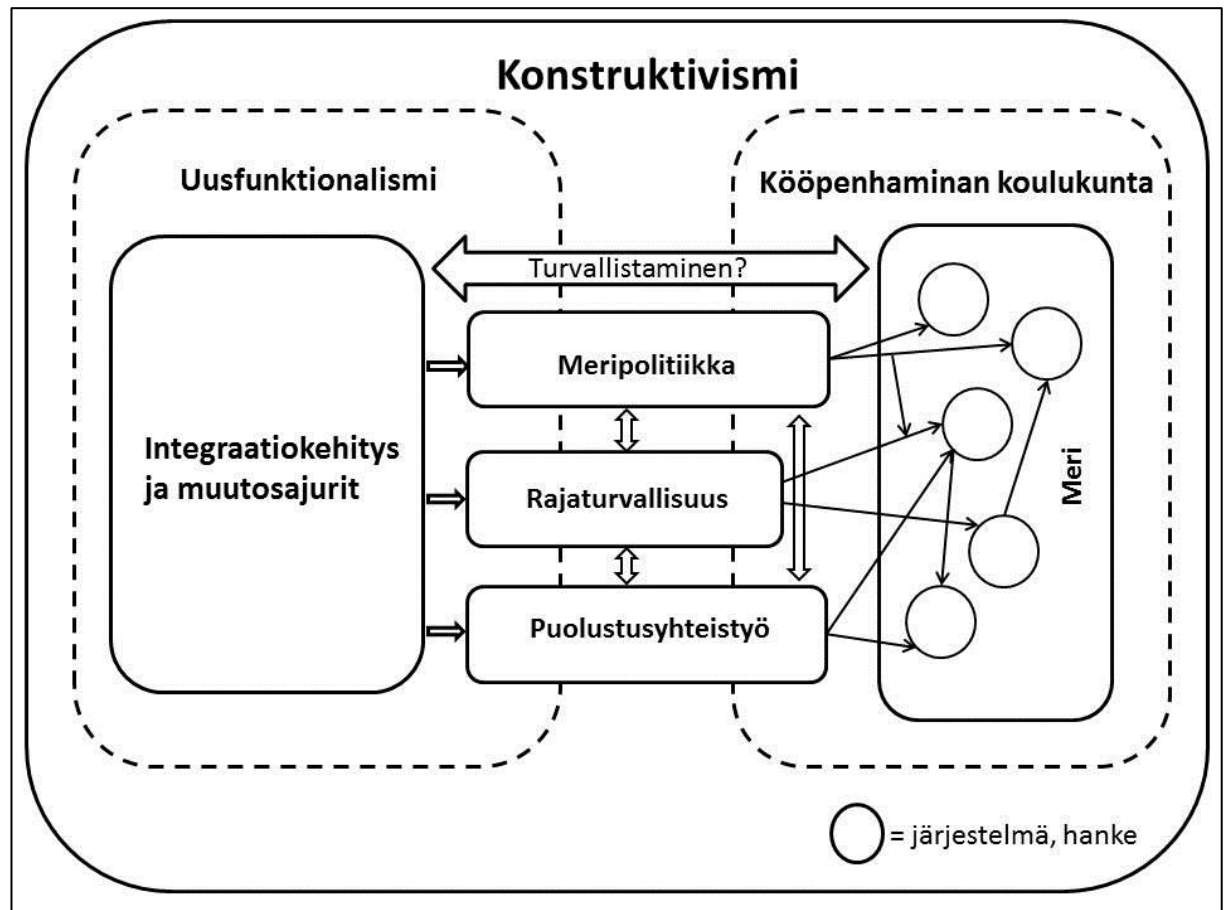
2.3.1 Konstruktivismi yhdistävänä tekijänä – tutkimuksen viitekehys

Konstruktivismi on 1980 luvulla syntynyt laaja tutkimussuuntaus, jonka kannatus kansainvälisten suhteiden selittäjänä on kasvanut tasaisesti. Konstruktivistien keskeisin argumentti on, että maailma on vuorovaikutuksen kautta muovautuva sosiaalinen rakenne, jonka ytimessä ovat normit ja identiteetit. Konstruktivistisen teorian avulla on tutkittu muun muassa kansainvälisiä organisaatioita ja organisoitumista, kansainvälistä taloutta sekä turvallisuutta.⁴⁷

Integraatioteorioiden alalla Ernst B. Haas on esittänyt näkemyksen, jonka mukaan uusfunktionalismi ja konstruktivismi näkevät integraation keskeisimmiltä elementeiltään samalla tavalla ja uusfunktionalismi itsessään olisi käytännössä mahdollista sijoittaa konstruktivismin sateenvarjon alle.

Myös turvallistaminen, eli Kööpenhaminan koulukunta, nojaa vahvasti konstruktivistiseen koulukuntaan kuten on esitetty tämän tutkimusraportin alaluvussa 2.1. Turvallistamisen tutkimiseen vahvasti liitetty diskurssianalyysi, jota käytetään toisena tutkimusmenetelmänä myös tässä tutkimustyössä, kuuluu konstruktivistisen tutkimuksen perusmenetelmiin.

⁴⁷ Williams Paul D. (editor), s. 64



Kuva 4. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

Tutkimukselle olisi luonnollisesti voitu valita myös toisenlainen teoreettinen lähestymiskulma. Tutkijan oman näkemyksen mukaan erittäin mielenkiintoinen vaihtoehto olisi ollut koko tutkimuksen rakentaminen puhtaasti turvallistamisen näkökulman varaan. Toisin sanoen myös integraation luonnetta olisi lähestytty turvallistamiskäsitteen selitysvoinan avulla.

Turvallistamisen teorian soveltuvuutta integraation selittämiseen on käsitellyt muun muassa Teemu Palosaari⁴⁸. Tämä lähestymiskulma edellyttää kuitenkin vankkaa tieteellistä taustaa ja laajaa tietämystä, jollaista tutkijalle ei tämän opinnäyteprosessin ja siihen käytettävissä olevien resurssien puitteissa ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista hankkia.

⁴⁸ Palosaari 2009

3 YHDENNETTY MERIPOLITIikka JA MERELLiset TURVALLISUUSHANKKEET

Tässä luvussa käsitellään Euroopan unionin yhdennetyn meripolitiikan säädöspohjaa, tavoitteita ja politiikan toimeenpanoon luotuja välineitä sekä Euroopan Unionin tasolla toteutettavia merellisiä turvallisuushankkeita. Luvun tarkoituksena on antaa lukijalle yleiskäsitys yhdennetyn meripolitiikan kokonaisuudesta.

3.1 Mihin Euroopan unioni tarvitsee yhdennettyä meripolitiikkaa?

Komission mukaan yhdennetyllä meripolitiikalla on tarkoituksena lisätä EU:n valmiuksia vastata globalisaation ja kilpailukyvyyn, ilmastonmuutoksen, meriympäristön pilaantumisen, meriturvallisuuden, energiavarmuuden ja kestävä kehityksen haasteisiin. Komission näemyksen mukaan kaikki Euroopan meriin ja valtameriin liittyvät asiat ovat yhteydessä toisiinsa ja näin ollen haluttujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kaikkien politiikan lohkojen yhdenaikaista kehittämistä, johon aikaisempi hajanainen lähestymistapa ei enää sovellu.⁴⁹ Euroopan unionin yhdennetty meripolitiikka on luotu tätä nimenomaista tarkoitusta varten toimimaan eräänlaisena ”sateenvarjona” ja ohjenuorana eri osa-alueiden kehittämisessä.

3.2 Yhdennetyn meripolitiikan keskeiset säädökset

Keskeisimmät Euroopan unionin yhdennetyn meripolitiikan valmisteluun ja toimeenpanoon liittyvät EU -tason asiakirjat ovat komission vuonna 2006 julkaisema ”Green Paper”⁵⁰ ja vuonna 2007 julkaistu ”Blue Paper”⁵¹, sekä yhdennetyn meripolitiikan toteutumisen seurantaan liittyvät komission tiedonannot. Edellä mainittuihin asiakirjoihin liittyy myös kansallisen tason E-kirjelmia ja jatkokirjelmia, joiden sisältöä tarkastellaan asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa kansallisen näkökulman ja Suomen kannanottojen taustoittamiseksi.

⁴⁹ KOM (2007) 575, s. 2

⁵⁰ KOM (2006) 275

⁵¹ KOM (2007) 575

3.2.1 Green Paper - Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas

Aloitteen EU:n meripolitiikan luomisesta tekivät vuonna 2005 komission silloinen puheenjohtaja Jose Manuel Barroso ja kalastuskomissaari Joe Borg.⁵² Komissio totesi strategisissa tavoitteissaan vuosiksi 2005–2009: ”--- olisi erityisesti kehitettävä kattava meripolitiikka, jonka tavoitteena on varmistaa elinvoimainen merenkulkutalous ja merten tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen ympäristön kannalta kestäväällä tavalla.” Maaliskuun 2. päivänä 2005 antamassaan tiedonannossa komissio totesi, että vuoden 2006 alkupuoliskolla annettavaksi tarkoitettu EU:n tulevaa meripolitiikkaa koskeva vihreä kirja on ensimmäinen askel kohti kattavaa EU:n meripolitiikkaa.

Komission vuonna 2006 julkaisemaa tiedonantoa KOM (2006) 275 lopullinen ”Green Paper – Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas” voidaan kuitenkin pitää varsinaisena lähtölaukauksena yhdenmukaisen meripolitiikan luomiselle. Tiedonanto on eräänlainen perustelumuistio niistä merialueiden käyttöön liittyvistä osa-alueista, joiden koordinoituun hallinnoimiseen on tunnistettu olemassa oleva tarve.

Tiedonannon perustelut nojaavat vahvasti ympäristö- ja kestävä kehityksen näkökulmiin. Kuten jo tämä tutkimusraportin johdantoluvussa on todettu, Euroopan unioni on merellinen suurvalta niin maantieteellisestä kuin taloudellisestakin näkökulmasta tarkasteltuna. Tiedonannossa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että samaan aikaan kun teknologian kehitys mahdollistaa merialueiden yhä tehokkaamman käytön, myös niiden kuormitus on kasvanut voimakkaasti.⁵³

Vihreä kirja määrittelee ne osa-alueet, joiden tarkastelu ja koordinoitu kehittäminen ovat olennaisia pyrittäessä kohti suurempaa tehokkuutta ja pienempää kuormittavuutta merialueiden hyödyntämisessä. Nämä osa-alueet ovat: meriteollisuuteen liittyvä teknologia ja innovointi, meriammattien arvostus ja koulutus, merialueiden riskienhallinta, rannikkoalueilla asuvien elämän laatu, rannikkoalueiden turismin kehittäminen, rannikkoalueiden hallinnointi, merialueiden hallinnoinnin edellyttämät työkalut ja tilastot sekä merten aluesuunnittelu.⁵⁴

⁵² VNEUS2007-00744, s. 5

⁵³ KOM (2006) 275 lopullinen

⁵⁴ KOM (2006) 275 lopullinen

Suomen kanta EU:n meripolitiikan vihreään kirjaan hyväksyttiin EU-ministerivaliokunnassa 23.3.2007. Kannanotossaan Suomi tuki yleisellä tasolla EU:n yhteiseen meripolitiikkaan liittyviä tavoitteita. Kannanotossa painotettiin toimivallan säilyttämistä jäsenvaltioilla ja kansallisilla viranomaisilla, joiden tulisi edelleen huolehtia meripolitiikkaan liittyvistä käytännön tehtävistä.⁵⁵

Suomi piti meripolitiikan jatkokehittämisen kannalta tärkeänä yli rajojen ulottuvaa ja kattavaa sidosryhmäyhteistyötä eri osapuolien välillä. Suomen kannanotossa kiinnitettiin lisäksi erityistä huomiota paikallisten erityispiirteiden ja -osaamisen huomioimiseen, jotka Suomen näkökulmasta liittyivät Itämereen, talvimerenkulkuun sekä arktiseen osaamiseen niin merenkulussa, öljyntorjunnassa kuin teknologia- ja telakkateollisuudenkin sektoreilla.⁵⁶

Suomi ei tuolloin kannattanut Euroopan yhteisen Coast Guard -toiminnon tai muiden uusien instituutioiden perustamista. Suomen näkemyksen mukaan Euroopan merialueita kyetään jatkossakin valvomaan tehokkaimmin kansallisilla järjestelmillä ja kansallisten viranomaisten toimesta. Sen sijaan viranomaisyhteistyön, josta Suomella on erittäin hyvää kokemusta ja osaamista niin kansallisessa kuin kansainvälisessäkin viitekehyksessä, tehostamista Suomi kannusti esimerkiksi merellisen tiedon ja analyysien kokoamisessa. Suomi näkikin erityisen tärkeänä juuri merellisen tilannetietoisuuden kehittämisen EU:ssa. Kannanotossaan Suomi painotti myös meriturvallisuuden ja siihen liittyvän riskianalyysin merkitystä erityisesti haavoittuvalla Itämerellä ja sen voimakkaasti liikennöidyllä Suomenlahdella.⁵⁷

Komission tiedonantoa seurasi vuoden mittainen kuulemismenettely, jossa pyrittiin antamaan kaikille meripolitiikan eri osa-alueilla toimiville mahdollisuus osallistua yhdenmukaisen politiikan perusteiden luomiseen. Kuulemismenettelyn perusteella komissio julkaisi tiedonantonsa KOM (2007) 575 lopullinen ”An Integrated Maritime Policy for the European Union” (Blue Paper), joka on nykymuotoisen yhdenmukaisen meripolitiikan nk. perustamisasiakirja.

⁵⁵ VNEUS2007-00323

⁵⁶ VNEUS2007-00323

⁵⁷ VNEUS2007-00323

3.2.2 Blue paper - An Integrated Maritime Policy for the European Union

Vihreän kirjan perusteella tehdyn kuulemisen yhteenveto on koottu komission tiedonantoon KOM (2007) 574 lopullinen: ”Päätelmät eurooppalaista meripolitiikkaa koskevasta kuulemisesta”. Lausuntoja kertyi lähes 500 ja meripolitiikkaa käsiteltiin sidosryhmien kanssa vuoden aikana yli 200 tapahtumassa.⁵⁸

Johtopäätöksinä kuulemisesta todetaan, että lausunnot pääosin tukevat vihreän kirjan linjauksia ja yleinen suhtautuminen yhdenmetyyn meripolitiikan luomiseen on positiivista. Jäsenvaltioiden todetaan tarkastelevan asiaa omien intressiensä kautta ja yleisesti hyväksyvän meriasioiden yhdenmetyyn hoidon periaatteen. Ajatus eurooppalaisesta rannikkovartiostosta sai lausunnoissa vain vähän kannatusta, mutta jäsenvaltioiden rannikkovartiostojen välistä yhteistyötä kannustettiin laajalti.⁵⁹

Kuulemismenettelyn jälkeen komissio julkaisi 10.10.2007 tiedonannon ”An Integrated Maritime Policy for the European Union”, joka tunnetaan myös nimellä ”Blue Paper” – Sininen kirja. Tiedonannossaan komissio ehdottaa EU:lle yhdenmetyä meripolitiikkaa. Tiedonannon perusteluosat ovat sisällöltään hyvin yhteneväiset, joskin tiiviimmät, vihreässä kirjassa esitettyjen argumenttien kanssa.

Komission mukaan EU:n yhdenmetyssä meripolitiikassa on viisi keskeistä aluetta: 1) merten ja valtamerten käytön maksimointi 2) meripolitiikan osaamis- ja innovaatiokannan perustaminen 3) mahdollisimman hyvän elämänlaadun turvaaminen rannikkoalueilla 4) EU:n johtavan aseman vahvistaminen kansainvälisissä meriasioissa 5) EU:n merialan näkyvyyden lisääminen.⁶⁰

⁵⁸ KOM (2007) 574 lopullinen

⁵⁹ KOM (2007) 574 lopullinen

⁶⁰ KOM (2007) 575 lopullinen, luku 4

Komission mukaan yhdenmetyllä meripolitiikalla pyrittäisiin eroon sektoroituneesta poliittisesta ja muusta päätöksenteosta meriasioissa ja sen yhteydessä kehitettäisiin ja toteutettaisiin työohjelma, jonka tärkeimmät hankkeet olisivat: 1) esteetön eurooppalainen merialue, 2) eurooppalainen merentutkimusstrategia, 3) kansalliset yhdenmetyt meripolitiikat, jotka jäsenvaltiot laativat, 4) eurooppalainen merivalvontaverkosto, 5) suunnitelma merten aluesuunnittelun helpottamiseksi jäsenvaltioissa, 6) strategia ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventämiseksi rannikkoalueilla, 7) merenkulun aiheuttamien hiilidioksidipäästöjen ja ympäristön pilaantumisen vähentäminen, 8) laittoman kalastuksen ja vahingollisen avomerellä tapahtuvan pohjatroulauseksen lopettaminen, 9) eurooppalainen meriklusteriverkosto, 10) merenkulku- ja kalastusala koskevien EU:n työlaainsäädännön poikkeusten uudelleen tarkastelu.⁶¹

Komission tiedonannon mukaan kolme keskeisintä välinettä yhdenmetyt meripolitiikan toteuttamiseen ovat merivalvonta, merten aluesuunnittelu ja helposti käytettävä tietolähde.⁶²

Merivalvonnan osalta komissio toteaa sen olevan ehdoton edellytys merten turvallisen käytön ja Euroopan merirajojen turvaamisen kannalta. Merivalvontatoimien optimoinnilla EU kykenisi vastaamaan merenkulun turvallisuuteen, merten saastumiseen, lainvalvontaan ja yleiseen turvallisuuteen liittyviin ja rajat ylittäviin haasteisiin ja uhkiin. Tiedonannossaan komissio suosittelee yhteistyön syventämistä jäsenvaltioiden rannikkovartiolaitosten ja muiden asianomaisten virastojen sisällä ja välillä. Yhteistyön syventämisen lisäksi komissio nostaa esille yhdenmetyt valvontaverkoston merkityksen merivalvonnan koordinoinnille EU:n tasolla.⁶³

Merten aluesuunnittelu edellyttää komission mukaan rannikkoalueiden yhdenmetyt käytön ja hoidon periaatteiden luomista. Merten aluesuunnittelu on tiedonannossa tunnistettu olennaisen tärkeäksi välineeksi merellisten alueiden ja rannikkoalueiden kestävässä kehittämisessä ja Euroopan meriympäristöjen tervehdyttämisessä.⁶⁴

⁶¹ KOM (2007) 575 lopullinen s. 3

⁶² KOM (2007) 575 lopullinen s. 5

⁶³ KOM (2007) 575 lopullinen s. 5

⁶⁴ KOM (2007) 575 lopullinen, alaluku 3.2.2.

Tietolähteen osalta komissio toteaa sen olevan ehdoton edellytys meripolitiikan strategista päätöksentekoa valmisteltaessa, koska päätökset edellyttävät käytettävissä olevaa ja helposti saatavaa tietoa niin luonnosta kuin ihmisistäkin. Merellisen tiedon kokoaminen yhden kattavan järjestelmän alle palvelisi komission mukaan hyvää hallintoa, palveluiden laajentamista ja kestävä kehitystä. Tietoverkoston lisäksi komissio ehdottaa tiedonannossaan erillisen Euroopan meripoliittisen seurantakeskuksen perustamista.⁶⁵

Suomen kannanotto siniseen kirjaan, sisältäen Ahvenanmaan maakuntahallituksen erillishuomiot, toimitettiin komissiolle kesäkuussa 2007. Kannanotossaan Suomi ilmoitti tukensa komission esittämiä yhteiseen meripolitiikkaan liittyviä tavoitteita. Kannanotossa todetaan, että paremman tutkimukseen perustuvan tiedon, tiiviimmän eri alojen ja alueiden välisen yhteistyön, kokonaisvaltaisen meripoliittisen ajattelun ja EU:n ulkoisen meripoliittisen toimintalinjan hahmottumisen avulla Euroopan unioni ja sen jäsenmaat voivat nykyistä paremmin ohjata meriympäristön vaalimista ja meriluonnonvarojen käyttöä, sekä ottaa nykyistä vahvemman aseman globaalien kysymysten käsittelyssä ja tukea ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteita.⁶⁶

Kannanotossaan Suomi toteaa meripolitiikan valmisteluprosessin olleen jo sinällään hyödyllinen, koska se on avannut uusia keskustelu- ja yhteistyökanavia EU:n tasolla. Kuten jo kannanotossaan yhdenmukaista meripolitiikkaa käsittelevään vihreään kirjaan, Suomi painotti erityisesti voimassaolevien toimivaltasuhteiden säilyttämisen merkitystä, sekä perusteellisen tarkastelun merkitystä määritettäessä eri tavoitteiden saavuttamisen edellyttämien toimenpiteiden toteutustasoa (EU:n ja jäsenmaiden toimenpiteet, kansainväliset järjestöt jne.).⁶⁷

Suomi suhtautui kannanotossaan varauksellisen positiivisesti kansallisten meripolitiikka-asiakirjojen laatimiseen, mutta totesi jatkokeskusteluiden olevan tarpeen erityisesti näille asiakirjoille asetettavista tavoitteista ja niiden oikeudellisesta sitovuudesta. Suomi korosti edelleen paikallisten erityispiirteiden (Suomen osalta Itämeri) ja arktisen näkökulman merkitystä jatkotoimenpiteitä suunniteltaessa.⁶⁸

⁶⁵ KOM (2007) 575 lopullinen s. 7

⁶⁶ VNEUS2007-0074 s. 1

⁶⁷ VNEUS2007-0074 s. 2

⁶⁸ VNEUS2007-0074 s. 2

Merialueen valvonnan osalta Suomi piti kehitystä vihreän kirjan ja sinisen kirjan välillä oikean suuntaisena, painopisteen muututtua Eurooppalaisesta Coast Guard – toiminnasta jäsenvaltioiden sisäisen ja välisen yhteistyön merkityksen korostamiseen. Suomi painotti kannanotosaan myös Euroopan unionin omien toimijoiden välisen yhteistyön edelleen kehittämistä, painopisteenä rajaturvallisuusvirasto Frontex, puolustusvirasto EDA (European Defence Agency), meriturvallisuusvirasto EMSA (European Maritime Safety Agency) ja kalastuksenvontavirasto CFCA (Community Fisheries Control Agency).⁶⁹

Lisäpohdiskelua yhdennetyn meripolitiikan jatkokehittämisessä Suomi toivoi erityisesti EU:n suhteesta kehitysmaihiin ja kehityspolitiikkaan, perusteena esimerkiksi laivojen hävityskäytännöt, vaarallisten aineiden kuljetukset ja loppusijoitukset sekä EU:n jäsenvaltioiden lippujen alla kulkevien kauppameriliikenteen aluksien toiminta, jotka kaikki liittyvät suoraan tai välillisesti kehitysmaihiin.⁷⁰ Suomen kannanotto on kokonaisuudessaan ja yksityiskohtaisine perusteluineen luettavissa Valtioneuvoston EU-sihteeristön perusmuistiosta VNEUS2007-00744.

3.3 Merelliset strategiat ja toimintaohjelmat

Euroopan Unionin yhdennetyn meripolitiikan alalla on jo osin luotu ja osin ollaan vielä luomassa merialuestrategioita ja toimintaohjelmia kullekin Euroopan Unionin merialueelle. Erilliset strategiat tai toimintaohjelmat on luotu tai ollaan luomassa Itämeren, Pohjanmeren, Atlantin, Välimeren, Mustan meren, Adrian ja Joonian meren sekä arktisten alueiden merialueille.⁷¹

Tässä alaluvussa tarkastellaan niitä Euroopan Unionin merellisiä strategioita ja toimintaohjelmia, jotka liittyvät suoraan, tai joilla on liittymäpinta yhdennettyyn meripolitiikkaan. Suomea erityisesti koskeva Itämeristrategia käsitellään tarkemmin ja muita merialueita koskevat strategiat ja toimenpideohjelmat yleisellä tasolla. Luvun tarkoituksena on antaa lukijalle käsitys yhdennetyn meripolitiikan alla toteutettavien strategioiden ja toimintaohjelmien luonteesta ja laajuudesta eri puolilla Euroopan Unionia.

⁶⁹ VNEUS2007-0074 s. 2

⁷⁰ VNEUS2007-0074 s. 4

⁷¹ http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/index_fi.htm

3.3.1 Itämeri

Komissio julkaisi 10.6.2009 tiedonannon: ”European Union Strategy for the Baltic Sea Region”⁷² ja se hyväksyttiin lokakuussa 2009, mutta aloite Itämeristrategian luomiselle on tehty Euroopan parlamentin toimesta jo vuoden 2006 marraskuussa, eli noin viisi kuukautta yhdennettyä meripolitiikkaa käsittelevän vihreän kirjan julkaisun jälkeen. Toimeksiannon strategian muodostamiselle antoi Eurooppa-neuvosto joulukuussa 2007. Toimeksiannossa todetaan, että ”Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota esittämään EU:n strategian Itämeren aluetta varten viimeistään kesäkuussa 2009, mikä ei kuitenkaan vaikuta yhdennetyn meripolitiikan soveltamiseen ---”.⁷³

Itämeristrategia ja varsinkin sen tavoitteisiin liittyvät merivalvontayhteistyön kehittämiseen keskittyvät hankkeet liittyvät kuitenkin tiiviisti yhdennetyn meripolitiikan tavoitteisiin ja muodostavat osan sen toteuttamisen välineistä.⁷⁴ Myös Suomi osallistui tiiviisti Itämeristrategian valmisteluun, painottaen erityisesti pohjoisen ulottuvuuden huomioimista, meriympäristön parantamista ja merenkulun turvallisuuden edistämistä.

EU:n Itämeristrategiassa on luotu neljä peruspilariä, jotka jakaantuvat edelleen 15 painopistealueeksi:⁷⁵

Peruspilari	Painopistealueet
I) Itämeri kestävän ympäristöpolitiikan alueena	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ravinnekuormituksen vähentäminen hyväksyttävälle tasolle 2. Luonnonsuojelualueiden ja luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ml. kalakannat 3. Haitallisten ja vaarallisten aineiden käytön ja vaikutusten vähentäminen 4. Puhtaan merenkulun mallialueen luominen 5. Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen
II) Itämeri taloudellisesti menestyvänä alueena	<ol style="list-style-type: none"> 6. Sisämarkkinoiden toiminnan esteiden poistaminen Itämeren alueella ml. tulli- ja veroyhteistyön parantaminen 7. Alueen innovaatioiden ja tutkimuksen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen täysimääräisesti 8. Pienyrityksiä tukevan aloitteen toimeenpano: yrittäjyyden edistäminen, Pk-yritysten vahvistaminen ja henkilöstövoimavarojen tehokas käyttö 9. Kestävän maa- ja metsätalouden ja kalastuksen tukeminen

⁷² KOM(2009) 248 lopullinen

⁷³ VNEUS2009-00400, s. 1

⁷⁴ MARSUNO, BSMF

⁷⁵ KOM(2009) 248 lopullinen

III) Itämeri kiinnostavana ja hyvien yhteyksien varassa toimivana alueena	10. Energiamarkkinoiden yhteyksien, tehokkuuden ja turvallisuuden parantaminen 11. Sisäisten ja ulkoisten liikenneyhteyksien parantaminen 12. Itämeren alueen houkuttelevuuden ylläpitäminen ja vahvistaminen
IV) Itämeri turvallisena alueena	13. Itämeren alue meriturvallisuuden ja merivalvonnan suunnannäyttäjänä 14. Merellä tapahtuvien onnettomuuksien ennaltaehkäiseminen ja öljyntorjunta 15. Rajat ylittävän rikollisuuden vähentäminen

Taulukko 3. Itämeristrategian peruspilarit ja painopistealueet⁷⁶

Tämän tutkimustyön painopisteen kannalta olennainen on pilari neljä, jonka sisältä painopisteitä on tunnistettu kolme⁷⁷:

- 1) "To become a leading region in maritime safety and security", vetovastuussa Suomi ja Tanska
- 2) "To reinforce maritime accident response capacity protection from major emergencies", vetovastuussa Tanska
- 3) "To decrease the volume of, and harm done by, cross border crime", vetovastuussa Suomi.

Edellä mainittujen painopistealueiden perusteella luoduista kehittämishankkeista käsitellään tässä tutkimusraportissa painopistealueen 13 pilottiprojektit 13.1 "Conduct a feasibility study on a Baltic Sea Coastguard Network" ja 13.2 "Become a pilot region for the integration of maritime surveillance systems".

Komissio julkaisi ensimmäisen kertomuksen Itämeristrategian toimeenpanosta kesäkuussa 2011.⁷⁸ Kertomuksen perusteella yleisten asioiden neuvosto hyväksyi marraskuussa 2011 päätelmät, joissa komissiota pyydettiin tarkastelemaan Itämeristrategiaa uudelleen viimeistään vuoden 2012 alkupuolella.⁷⁹ Maaliskuussa 2012 annetussa tiedonannossa: "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region" komissio ehdotti strategian parempaa kohdentamista, toimintalinjojen ja rahoituksen mukauttamista, eri toimijoiden vastuiden selkiyttämistä sekä viestinnän tehostamista.⁸⁰

⁷⁶ VNEUS2009-00400

⁷⁷ SEC(2009) 712, s. 58-67

⁷⁸ COM(2011) 381 final

⁷⁹ COM(2012) 128 final

⁸⁰ COM(2012) 128 final

Itämeristrategian puitteissa toteutettavalle yhteistyölle asetettiin tiedonannossa kolme uutta painopistettä: 1) meren pelastaminen 2) alueen yhdistäminen 3) hyvinvoinnin lisääminen. Tiedonannossa määriteltiin myös kullekin painopistealueelle tavoitteet ja indikaattorit, joilla strategian kokonaistavoitteiden saavuttamista kyetään seuraamaan entistä paremmin. Tiedonannossa esitetään myös erilaisia keinoja toiminnan ja käytössä olevan rahoituksen tehokkaampaan yhteensovittamiseen, jotta strategia saadaan vakaalle pohjalle ennen rahoituskauden 2014-2020 alkamista.⁸¹

Merellisten turvallisuusviranomaisten tehtäväkenttää erityisesti koskevia kokonaisuuksia ovat merten pelastamiseen liittyvän yleistavoitteen alle luodut indikaattorit neljä ja seitsemän⁸²:

4)Puhdas merenkulku, jota mitataan päästöjen laittoman mereen laskemisen loppumisella vuoteen 2020 mennessä, ja turvallinen merenkulku, jonka mittarina on onnettomuuksien väheneminen vuoteen 2020 mennessä 20 prosentilla verrattuna vuoden 2010 onnettomuusmääriin.

7) Turvallisuuden parantaminen siten, että lisätään merivalvontaviranomaisten välistä yhteistyötä vuoteen 2015 mennessä tehostamalla tietojen vaihtoa ja toteuttamalla koordinoituja toimia mereen liittyvän tiedon ja meritoimien tehokkuuden parantamiseksi.

Myös Venäjän sitouttaminen entistä tiiviimmin Itämeristrategian tavoitteiden saavuttamiseen nostetaan tiedonannossa aikaisempaa selkeämmin esille.

3.3.2 Pohjanmeri

Pohjanmeren osalta EU:n tavoitteet liittyvät muiden merellisten strategioiden ja toimintaohjelmien tavoin Euroopan Unionin yhdenmukaisen meripolitiikan keskeisiin tavoitteisiin ml. yhdenmukainen merialueen valvonta.⁸³

⁸¹ COM(2012) 128 final

⁸² COM(2012) 128 final

⁸³ http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/north_sea/index_en.htm

Komission hyväksyi vuonna 2007 Pohjanmerta koskevan valtioiden välisen yhteistyön toimenpideohjelman (North Sea Region), johon osallistuvat jäsenmaista Belgia, Tanska, Saksa, Alankomaat, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta ja ei-jäsenvaltiona Norja. Toimenpideohjelman tärkeimpänä päämääränä on tehdä Pohjanmeren alueesta parempi paikka asua, työskennellä ja investoida lisäämällä alueella tehtävien innovaatioiden määrää yleisesti, parantamalla ympäristön laatua sekä kehittämällä kestäviä ja kilpailukykyisiä yhteisöjä. Toimenpideohjelma tarjoaa pitkäaikaisen strategisen lähestymistavan valtioiden väliseen yhteistyöhön. Toimintaohjelma on jaettu viiteen toimintalinjaan, jotka ovat 1) innovointikyvyn hyödyntäminen 2) ympäristön kestävä hallinnan edistäminen 3) Pohjanmeren alueen saavutettavuuden parantaminen 4) kestävien ja kilpailukykyisten yhteisöjen edistäminen 5) tekninen apu. Toimintaohjelma sisältää (toimintalinja 3) myös merialueiden valvontaan liittyviä elementtejä.⁸⁴

3.3.3 Arktiset alueet

Johtuen voimakkaasta riippuvaisuudestaan meriyhteyksistä, EU on ollut aktiivisesti mukana myös arktisia (meri)alueita ja niiden hyödyntämistä koskevissa keskusteluissa. Toistaiseksi EU:n strategiset toimenpiteet ja aloitteet ovat liittyneet alueen luonnonvarojen hyödyntämiseen ja suojelemiseen sekä kansojen (pp. Grönlanti) oikeuksien turvaamiseen. EU on myös ilmaissut halukkuutensa osallistua alueella vilkastuvan meriliikenteen turvallisuuden parantamiseen liittyvään kehittämiseen, mutta ainakaan toistaiseksi muita merelliseen turvallisuuteen liittyviä hankkeita ei ole käynnistetty.⁸⁵ Euroopan komissiolla on myös jäsenet Arktisia kysymyksiä käsittelevissä Barentsin euroarktisessa neuvostossa ja Itämeren valtioiden neuvostossa. Toistaiseksi sillä ei kuitenkaan ole edustusta Arktisessa neuvostossa muutoin kuin jäsenmaidensa kautta.

⁸⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-320_fi.htm

⁸⁵ JOIN(2012) 19 final

3.3.4 Atlantti

EU:n jäsenvaltioista Ranska, Irlanti, Portugali, Espanja sekä Iso-Britannia ovat Atlantin rantavaltioita ja Atlantti muodostaa merkittävän merikuljetusreitit EU:n kauppamerenkululle. EU:n Atlantti-strategiassa on määritetty viisi painopistealuetta, jotka ovat 1) ekosysteeminen ylläpitäminen ja suojelu (pp. kalastus) 2) Euroopan hiilijalanjäljen pienentäminen (pp. merenpohjan hyödyntäminen) 3) uhkien ja hätätilanteiden hallinta (onnettomuudet ja rikollinen toiminta) 4) sosiaalisesti kestävä kehityksen tukeminen erityisesti alueilla, jotka ovat kärsineet kalastus- ja laivanrakennusteollisuuden volyymin pienenemisestä. Painopistealueiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää strategian toimeenpanolta ennen kaikkea yhteistyön kehittämistä, kohdennettuja toimenpiteitä IMO:n ja kalastusorganisaatioiden puitteissa sekä riittävän taloudellisen panostuksen varmistamista. Strategian toimeenpanemiseksi on perustettu yhteistyöfoorumi (Atlantic Forum), joka pyrkii edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen erilaisten työskentelymuotojen avulla.⁸⁶ Toteutuessaan Euroopan kattava merivalvontaverkosto tulee kattamaan myös Atlantin rantavaltioiden (EU-jäsenet) merialueet.

3.3.5 Välimeri

Välimeren ympäristön tekee haasteelliseksi se tosiasia, että sitä ympäröi yli kaksikymmentä valtiota ja suurin osa merialueesta on kansainvälistä vesialuetta ja näin ollen kansallisen lainsäädännön ulkopuolelle. Maantiede asettaa siis erityisiä haasteita ja tarpeita merialueen toimintojen ja suojelun koordinoinnille niin EU:n jäsenvaltioiden kuin muiden rantavaltioiden yhteistoiminnan keinoin.⁸⁷ Välimeri muodostaa myös erityisen haasteen yhdenmukaisen rajaturvallisuuden⁸⁸ ylläpidolle, koska se on merkittävä reitti laittomalle maahanmuutolle Eurooppaan. Välimeren osalta on myös huomion arvoista, että Italian ja Balkanin alueen väliin sijoitettaville Välimeren osille, Adrian ja Joonian merille, on luotu oma erillisstrategiansa.

Yhteistoiminnan ja kestävä kehityksen edistämiseen tähtäävän strategian toimeenpanemiseksi on perustettu useita työryhmiä (working group), joiden työ keskittyy Euroopan Unionin yhdenmukaisen meripolitiikan keskeisten tavoitteiden saavuttamiseen alueella.⁸⁹ Keskeisenä pilahtihankkeena alueella toimii BLUEMASSMED -projekti, jota käsitellään tarkemmin alaluvussa 3.4.1.

⁸⁶ COM(2011) 782 final

⁸⁷ KOM(2009) 466 lopullinen

⁸⁸ Yhdenmukaisesta rajaturvallisuudesta tarkemmin luvussa 4

⁸⁹ KOM(2009) 466 lopullinen

3.3.6 Adrian ja Joonian meri

Adrian ja Joonian merialueita koskeva strategia on luotu vuonna 2012. Strategia perustuu neljään pilariin, jotka ovat 1) merellisen talouden kehittäminen 2) terveempi merellinen ympäristö 3) turvallisempi merialue 4) vastuullinen kalastustoiminta. Adrian ja Joonian merialueen läpi kulkevan ihmis-, tavara- ja palveluvirtojen uskotaan kasvavan jatkossa merkittävästi ja siksi panostaminen kestäväan kehitykseen alueella on ollut EU:n näkökulmasta tarpeen. Kuten muidenkin merialueiden strategiat, myös Adrian ja Joonian merialueen strategia korostaa rajat ylittävän yhteistyön merkitystä tavoitteiden saavuttamisessa. Tässä vaiheessa strategia keskittyy ensisijaisesti luonnonarvojen suojelemiseen, meriyhteyksien luomiseen ja ylläpitämiseen sekä työpaikkojen luomiseen varsinaisen valvontatoiminnan rajoittuessa kalastuksen valvontaan Euroopan Unionin yhdenmätyn meripolitiikan hengessä ja mukaisesti.⁹⁰

3.3.7 Musta meri

Mustan meren merialuestrategia työ on käynnistymisvaiheessa. Mustalla merellä on kuusi rantavaltiota: Romania, Bulgaria, Ukraina, Venäjä, Georgia ja Turkki. EU:n jäsenvaltiot Romania ja Bulgaria ovat käynnistäneet alueella yhdenmätyn meripolitiikan hengessä toteutettavan strategiaproessin yhteistoiminnassa komission kanssa. Strategiatyön keskiössä ovat tulevaisuuden haasteet, jotka liittyvät merialueen taloudelliseen hyödyntämiseen ja sen monimuotoisuuden säilyttämiseen kestäväan kehityksen hengessä. Strategiantyön tavoitteena on myös sitouttaa EU:n ulkopuoliset rantavaltiot yhteistoimintaan kaikilla EU:n yhdenmätyn meripolitiikan keskeisillä alueilla⁹¹ ml. merialueiden yhdenmätty valvonta. Ensimmäisen vaiheen tavoitteena on luoda rajat ylittävän yhteistyön muodot Romanian ja Bulgarian välille merialueen turvallisuuteen liittyvien toimintojen osalta.⁹²

⁹⁰ COM(2012) 713 final

⁹¹ Kts. luku 3

⁹² Conclusions of the meeting, Brussels 14 October 2011

3.3.8 European Maritime Security Strategy

Vuonna 2010 Luxemburgissa järjestetyn ulkoasiainneuvoston kokouksen päätelmissä todettiin, että Euroopan Unionin tulee aktiivisesti tukea vakaata ja turvallista globaalia merellistä ympäristöä Euroopan unionin turvallisuusstrategian mukaisesti ja yhdenmukaisen meripolitiikan hengessä. Päätelmissä todetaan myös, että tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää sekä siviili-, että sotilasviranomaisten toimenpiteitä. Päätelmissä neuvosto esittää, että EU:n korkea edustaja yhdessä komission ja jäsenvaltioiden kanssa aloittaisi työskentelyn EU:n merellisen turvallisuusstrategian laatimiseksi YUTP:n ja Euroopan Unionin turvallisuusstrategian puitteissa.⁹³

Merellisen turvallisuusstrategian luominen on kuitenkin osoittautunut suhteellisen hitaaksi prosessiksi. Esimerkiksi vielä vuonna 2013 julkaistun EU:n ulkosuhdehallinnon pääosaston johtaman tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan edelleen, että EU tarvitsee kattavan merellisen turvallisuusstrategian, joka luo synergiaetuja yhdenmukaisen meripolitiikan ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan merellisen ulottuvuuden välille keskittyen kokonaisvaltaisesti merellisten liikennevirtojen ja muun merellisen toiminnan turvallisuuteen.⁹⁴

Valmistuessaan EU:n merellinen turvallisuusstrategia tulee luomaan tärkeän tukijalan, jonka ympärille EU:n merelliset turvallisuushankkeet voidaan kytkeä. Nähtäväksi jää, miten strategiassa ratkaistaan kysymys merellisen turvallisuusympäristön ”päävastuuviranomaisesta”. On itsestään selvää, että kysymys herättää intohimoja niin siviili- kuin sotilasviranomaisten keskuudessa ja yksittäisillä jäsenmaillakin saattaa olla hyvin suuri tarve vaikuttaa strategian sisältöön ja sanamuotoihin juuri tästä näkökulmasta.

3.4 Merelliset turvallisuushankkeet

Yhdenmukaisen meripolitiikan tavoitteenasettelu ja tunnistetut välineet sekä EU:n Itämeristrategia ovat vuodesta 2007 alkaen konkretisoituneet useiksi rinnakkain eteneviksi monikansalliseksi kehittämishankkeiksi, joissa myös Suomi on ollut aktiivisesti mukana.

⁹³ Council conclusions on Maritime security strategy. 3009th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Luxembourg, 26 April 2010.

⁹⁴ Tutkimusraportti (useita kirjoittajia): ”THE MARITIME DIMENSION OF CSDP: GEOSTRATEGIC MARITIME CHALLENGES AND THEIR IMPLICATIONS FOR THE EUROPEAN UNION”, DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES OF THE UNION, POLICY DEPARTMENT, Tammikuu 2013

3.4.1 Common information sharing environment - CISE

Komissio totesi tiedonannossaan yhdenmukaisen meripolitiikan luomisesta, että yhteinen tietolähde on ehdoton edellytys meripolitiikan strategista päätöksentekoa valmisteltaessa, koska päätökset edellyttävät käytettävissä olevaa ja helposti saatavaa tietoa niin luonnosta kuin ihmisistäkin. Merellinen tieto tulisi tästä syystä koota yhden kattavan järjestelmän alle. Toteutuessaan järjestelmä palvelisi hyvää hallintoa, palveluiden laajentamista ja kestävä kehitystä.⁹⁵

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi luotiin kehittämishanke, jonka tavoitteena olisi meripolitiikan päämääriä palveleva tietojärjestelmä: ”Common information sharing environment” (CISE). Kehittämishankkeen tavoitteet on kirjattu komission tiedonantoon: ”Towards the integration of maritime surveillance: A common information sharing environment for the EU maritime domain”.⁹⁶ Tiedonanto perustuu Yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvoston 8.12.2008 antamiin päätelmiin, joissa kehoitetaan edistämään jäsenvaltioiden ja yhteisön järjestelmien yhteentoimivuutta ja merivalvonnan kustannustehokkuuden parantamiseksi.⁹⁷

Tiedonannossaan komissio toteaa, että merelliseen toimintaympäristöön liittyvää tietoa on nykyisin paljon olemassa, mutta se on varastoitu sirpaloituneesti EU:n ja jäsenvaltioiden sisällä. Eri viranomaisilla ja muilla toimijoilla oleva tieto on kerätty juuri heidän tarpeitaan palvelemaan muotoon ja järjestelmiin, mutta tiedonvaihto eri järjestelmien välillä on hyvin vähäistä. CISE - hankkeen keskeinen tavoite on luoda järjestelmä, joka yhdistää eri toiminnanalat ja toimijat merellisen tilannetietoisuuden kohottamiseksi ja päällekkäisyyksien karsimiseksi erityisesti kustannustehokkuusnäkökulmasta tarkasteltuna.⁹⁸ Eri käyttäjätahot on kuvattu esi-merkinomaisesti liitteessä 3.

⁹⁵ KOM (2007) 575 lopullinen s. 7

⁹⁶ KOM (2009) 538 lopullinen

⁹⁷ VNEUS2009-00667, s. 3

⁹⁸ KOM (2009) 538 lopullinen, luku 1

Komissio tunnistaa tiedonannossaan useita haasteita yhteisen tietojärjestelmän luomisessa, joista suurimmat ovat 1) erilaiset käyttäjätahot ja intressit 2) erilaiset säädöspäätökset jäsenvaltioissa, EU:ssa ja kansainvälisessä yhteisössä 3) merelliseen toimintaympäristöön liittyvien uhkien rajat ylittävä luonne. Komission mukaan tietojärjestelmän rakentaminen tulisi perustua neljälle perusperiaatteelle, jotka ovat 1) eri käyttäjäyhteisöjen tunnistaminen ja yhdistäminen sektorikohtaisten tilannekuvien luomisen mahdollistamiseksi 2) kerroksittaisen teknisen alustan luominen järjestelmälle, joka mahdollistaa myös luottamuksellisen tiedon esittämisen käyttöoikeuksien edellyttämällä tavalla 3) sotilas- ja siviiliviranomaisten välisen tiedonvaihdon lisääminen 4) lainsäädännöllisten näkökohtien, kuten tietoturvakysymykset, huomioiminen niin EU- kuin kansallisella tasolla.⁹⁹



Kuva 5. CISE – järjestelmän kerrosrakenne¹⁰⁰

⁹⁹ KOM (2009) 538 lopullinen, luku 4

¹⁰⁰ KOM(2010) 584 lopullinen

Suomen kanta komission tiedonantoon on kirjattu Valtioneuvoston EU-sihteeristön perusmuistioon VNEUS2009-00654. Perusmuistiossa todetaan Suomen kannattavan yhteisen tietojenvaihtoympäristön luomista. Samassa yhteydessä tuodaan esille myös se tosiseikka, että kehittämishankkeessa esitetty toimintamalli on itse asiassa Suomalaisen METO - yhteistyön¹⁰¹ soveltamista EU:n tasolla ja tästä mallista Suomen tulisi jatkossakin pitää tiukasti kiinni.

Muistiossa tuodaan esille myös merellisten valvontajärjestelmien kehittämiseen liittyvien hankkeiden päällekkäisyys. Oikeus- ja sisäasioiden alla vastaavaa kehitystyötä tehdään nk. EUROSUR¹⁰² - hankkeen alla ja sotilasviranomaisten välisen tietojenvaihtoyhteistyön osalta MARSUR- ja SUCBAS - hankkeiden¹⁰³ alla. Suomen kannanotossa pidetäänkin erityisen tärkeänä sitä, että CISE - hankkeessa huomioidaan näiden sektorihankkeiden tarpeet.

Ulkosuhteiden neuvosto hyväksyi päätelmissään 17.11.2009 komission tiedonannon CISE:n luomisesta ja pyysi komissiota esittämään ennen vuoden 2010 loppua vaiheittaisen suunnitelman kehittämishankkeen toteuttamiseksi. Vastauksena pyyntöön komissio julkaisi 20.10.2010 tiedonannon: ”Luonnos etenemissuunnitelmaksi merivalvontaa koskevan yhteisen tietojenvaihtoympäristön kehittämiseksi EU:n merialalla”.¹⁰⁴

Luonnoksessa tietojärjestelmän rakentamisen neljä perusperiaatetta oli jaettu edelleen kuudeksi kehitysvaiheeksi. Ensimmäisessä vaiheessa jäsenvaltioiden ja komission tulisi määritellä tietojenvaihtoon osallistuvat tahot vuoden 2010 kuluessa. Toisessa vaiheessa vuoden 2011 loppuun mennessä toteutettaisiin tiedostojen kartoitus ja tiedonvaihdon puuteanalyysi, tarkoituksena niiden kriittisten tietotarpeiden löytäminen, joita järjestelmät eivät toistaiseksi kykene tyydyttämään. Tämän vaiheen työtä tukemaan perustettiin monialainen tilapäinen tekninen neuvoa-antava työryhmä – Technical Advisory Group, TAG.¹⁰⁵

¹⁰¹ METO-yhteistyö, katso myös tutkimusraportin luku 1

¹⁰² Tarkemmin luvussa 4

¹⁰³ Tarkemmin luvussa 5

¹⁰⁴ KOM (2010) 584 lopullinen

¹⁰⁵ TAG koostuu käyttäjäyhteisöjen edustajista, BlueMassMedin ja MARSUNOn edustajista sekä asianomaisten EU-virastojen ja aloitteiden edustajista

Kehittämishankkeen kolmannessa vaiheessa oli tarkoituksena vuosien 2011 ja 2012 aikana kehittää yhteinen menettelytapa turvaluokitustasojen määrittelemiseksi, joka on edellytys sujuvan tietojenvaihdon mahdollistamiselle. Huomioitavaa on, että CISE ei itsessään ole tietojen tallennus/säilytysjärjestelmä, vaan tiedonvaihdon alusta. Kehityshankkeen vaiheessa neljä oli vuoden 2012 aikana tarkoituksena kehittää yhteentoimivat palvelut ja yhteinen tekninen kieli merivalvontatietojen hajautettua vaihtoa varten.¹⁰⁶

Vuoden 2012 aikana oli myös tarkoituksena toteuttaa kehittämishankkeen vaihe 5: käyttöoikeuksien määrittelemisen. Vaiheen tarkoituksena on tunnistaa eri toimijoiden käyttöoikeudet tieturvallisuus- ja muut turvallisuusnäkökohdat huomioiden. Viimeinen vaihe (6) ennen vaikutustenarviointiprosessia on johdonmukaisten oikeudellisten puitteiden määrittäminen. Vaiheen aikana on tarkoituksena kartoittaa ne tiedonvaihdon vaatimukset, joille on jo olemassa kansainväliset tai EU:n oikeudelliset puitteet sekä vaatimukset, joille on vielä vahvistettava lainsäädännön keinoin.¹⁰⁷

Vuoden 2012 loppuun mennessä CISE -projektissa on saavutettu seuraavat joko kokonaan tai osittain¹⁰⁸:

- 1) Seitsemän käyttäjäosapuolen tunnistaminen: rajavalvontaviranomaiset, merenkulun turvallisuusviranomaiset, kalastuksenvalvontaviranomaiset, tulliviranomaiset, ympäristönsuojeluviranomaiset, lainvalvontaviranomaiset sekä asevoimat
- 2) Yli 500 merellisen tietojärjestelmän kartoitus ja niiden välisten tietovirtojen ja -vajeiden kartoitus
- 3) Käyttäjäoikeuksien määrittely tehtäväalueittain ja käyttäjäryhmittäin
- 4) Turvaluokitettun tiedon siirtoon soveltuvan tietojenvaihtoympäristön määrittely (tutkimusvaiheessa)
- 5) Tietojenvaihtoon liittyvien lainopillisten näkökohtien selvittäminen
- 6) Kaksi pilottiprojektia: a) MARSUNO¹⁰⁹ b) BLUEMASSMED¹¹⁰

¹⁰⁶ KOM (2010) 584 lopullinen, luku 3

¹⁰⁷ KOM (2010) 584 lopullinen, luku 3

¹⁰⁸ http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/integrated_maritime_surveillance/index_en.htm

¹⁰⁹ Kts. alaluku 3.4.2

¹¹⁰ Kts. alaluku 3.4.4

Seuraavassa vaiheessa CISE -projektissa selvitetään pilottihankkeiden tuottama lisäarvo sekä julkaistaan merellisen tiedonvaihdon ”white paper” vuoden 2013 aikana. Ennen CISE -järjestelmän tavoiteltua operatiivista käyttöönottoa vuonna 2016 on tarkoitus myös toteuttaa yhteistoiminta- ja tutkimusprojekti Euroopan Unionin seitsemännen puiteohjelman¹¹¹ alla. Tutkimusohjelman avulla on tarkoitus tarkemmin määritellä eri osapuolien tarvitsemat palvelut ja automaattiseen tiedonvaihtoon soveltuvat tiedonsiirtomenetelmät ja järjestelmät.¹¹² Aluvuossa 3.4.5 käsiteltävä CoopP -hanke liittyy CISE:n rakentamiseen ja sen valmistumisen jälkeen aloitetaan ns. CISE-POV -vaihe vuoden 2014 aikana.

3.4.2 Maritime Surveillance in the Northern Sea Basins - MARSUNO

MARSUNO on komission aloitteesta ja Ruotsin rannikkovartioston johtamana vuosina 2009-2011 toteutettu pilotti-projekti, jonka tarkoituksena oli palvella yhdenmukaisen meripolitiikan ja erityisesti sen yhden tärkeimmän työkalun, yhdenmukaisen rajaturvallisuuden, sekä Itämeristrategian (painopiste 13.2: Become a pilot region for the integration of maritime surveillance systems) tavoitteita.¹¹³

Edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi MARSUNO – projekti oli yksi CISE - kehittämishankkeen piloteista. Projektiin osallistui kaikkiaan 24 viranomaisesta kymmenestä eri jäsenvaltiosta: Norja, Ruotsi (puheenjohtaja), Suomi, Viro, Latvia, Liettua, Puola, Saksa, Ranska, Belgia.¹¹⁴

MARSUNO – pilottiprojektista on julkaistu joulukuussa 2011 laaja ja perusteellinen loppuraportti (MARSUNO Final report 2011). Tämän tutkimusraportin yhteydessä onkin tarkoituksenmukaista esitellä pilottihankkeen rakenne ja johtopäätökset vain yleisellä tasolla ja tiivistysti.

¹¹¹ Euroopan unionin tutkimuksen puiteohjelmat ovat yhteisön väline tieteen ja teknologian rahoitukselle sekä Euroopan kilpailukykyvyyden nostamiselle. Puiteohjelmissa rahoitetaan pääosin kansainvälisenä yhteistyönä toteutettavia tutkimus- ja kehittämishankkeita sekä verkostoja. Seitsemäs puiteohjelma ajoittuu vuosille 2007-2013. Puiteohjelma tarjoaa monenlaisia mahdollisuuksia erilaisille toimijoille. Osallistujana voi olla tutkimuslaitos, korkeakoulu, yritys, yksittäinen tutkija tai jokin muu tutkimusta tekevä tai hyödyntävä organisaatio, kuten liitto tai kaupunki. Rahoitettavat hankkeet valitaan Euroopan komissioon hakuajan puitteissa saapuneista hankkeista. Komission kutsumat eri alojen asiantuntijat arvioivat ehdotukset.

¹¹² http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/integrated_maritime_surveillance/index_en.htm

¹¹³ MARSUNO Final report 2011

¹¹⁴ MARSUNO Final report 2011

Projektin yleisenä päämääränä oli merellisen tilannetietoisuuden kehittäminen. Projektille oli asetettu kuusi alatavoitetta: 1) selvittää osapuolien kyky vaihtaa valvonta- ja seurantatietoa¹¹⁵ keskenään 2) testata yli rajojen toteutettavaa viranomaisyhteistoimintaa 3) selvittää missä laajuudessa osapuolet kykenevät toteuttamaan tietojenvaihtoa sektori- ja viranomaisrajojen (ml. sotilas – siviili rajapinta) yli 4) tunnistaa ne laillisuus-, hallinnolliset ja tekniset haasteet mitkä liittyvät edellä mainittujen toimintojen toteuttamiseen 5) tunnistaa hankitun kokemuksen myötä ne parhaat käytänteet ja lainsäädännön korjaustarpeet, joilla edellä mainitut haasteet voidaan minimoida 6) määrittää yhteistyöllä saavutetun lisähyödyn arvo nykyjärjestelyihin verrattuna niin laadullisilla kuin määrällisillä mittareilla mitattuna.¹¹⁶

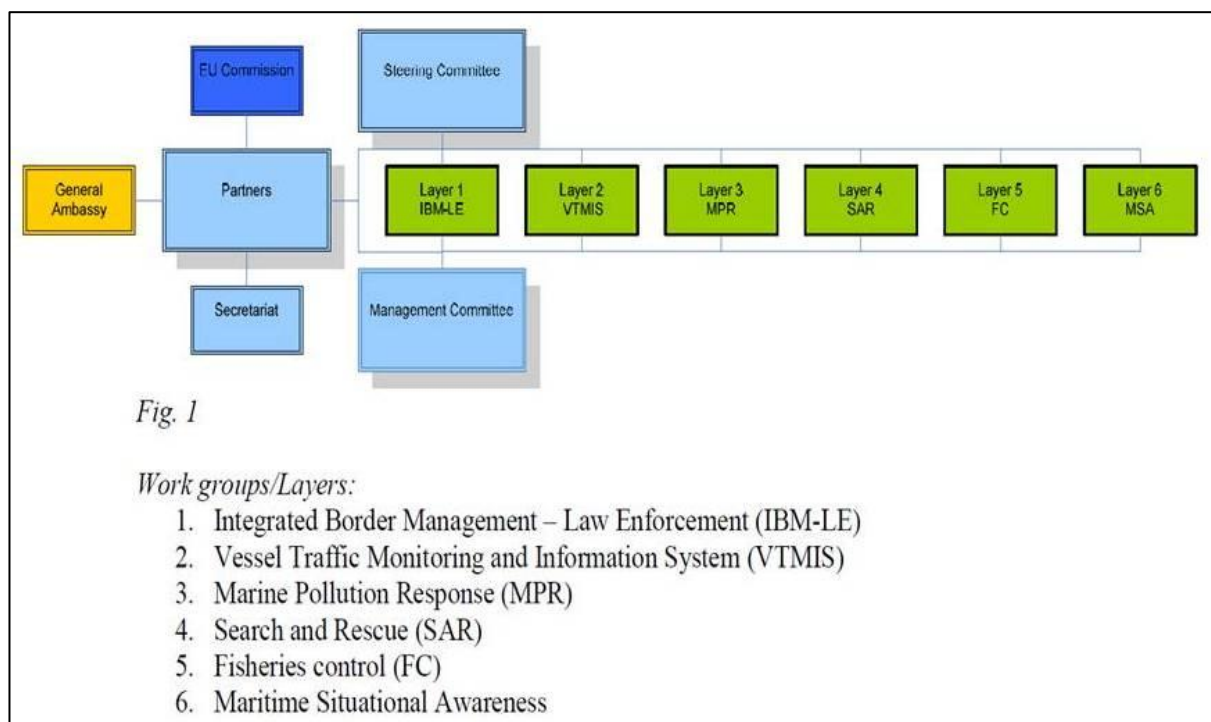
Projektin toteuttaminen jaettiin kuuteen työryhmään / kerrokseen¹¹⁷:

- 1) Yhdennetty rajaturvallisuus ja lainvalvonta (Integrated Border Management – Law Enforcement = IBM-LE), puheenjohtajana Suomi / Rajavartiolaitos
- 2) Alusliikennepalvelut (Vessel Traffic Monitoring and Information system = VTMISS), puheenjohtajana Suomi / Liikennevirasto
- 3) Merellisten ympäristövahinkojen torjunta (Marine Pollution Response = MPR), puheenjohtajana Ruotsi/Rannikkovartiosto
- 4) Meripelastus (Search and Rescue = SAR), puheenjohtajana Ruotsi/Merenkulkulaitos
- 5) Kalastuksenvalvonta (Fisheries control = FC), puheenjohtajana Ruotsi/Rannikkovartiosto
- 6) Meritilannekuva (Maritime Situational Awareness = MSA), puheenjohtajana Ruotsi / Rannikkovartiosto

¹¹⁵ Valvonta- ja seurantatiedolla tarkoitetaan tässä yhteydessä esim. rajavalvontaan, tullitoimintaan, kalastuksenvalvontaan, etsintä- ja pelastustehtäviin, ympäristönvalvontaan ja merialueen rikostorjuntaan liittyvää tietoa

¹¹⁶ Annual Report EUSBSR Priority Area 13 28.03.2011

¹¹⁷ MARSUNO Final report 2011, s. 9



Kuva 6. MARSUNO -perusrakenne¹¹⁸

Projektiin liittyen toteutettiin myös eri kerroksien välisen tiedonvaihdon testaamiseen keskittynyt MARSUNO-DEMO -harjoitus¹¹⁹.

Sektorikohtaiset (layer) johtopäätökset ja toimenpidesuosituksia on esitetty kunkin työryhmän loppuraportissa ja ne on koottu MARSUNO – pilottihankkeen loppuraporttiin.¹²⁰ Merellisen tilannetietoisuuden näkökulmasta loppuraportissa on tunnistettu tiettyjä keskeisiä kehittämistarpeita ja esitetty suuntaviivoja jatkokehittämisen perustaksi. Erittäin tärkeäksi kehittämis-kohteeksi nimetään Concept of Operations (CONOPS) ja Standard Operational Procedures (SOP) -perusteasiakirjojen luominen merellisen tilannetietoisuuden parantamiseen tähtäävän kehityksen pohjaksi.¹²¹

¹¹⁸ MARSUNO Final report 2011

¹¹⁹ DEMO:n toteuttamiseen käytettiin kolmen rinnakkaisen järjestelmän toimintoja: SafeSeaNet, SUCBAS, MARSUNO-DEMO alusta, testijärjestelyistä ja tuloksista tarkemmin kts. MARSUNO Final report s. 56

¹²⁰ MARSUNO Final report 2011, s. 68

¹²¹ MARSUNO Final report 2011, s. 72

Tällä viitataan nimenomaisesti eri jäsenvaltioiden, sektoreiden ja viranomaisten nykymuodossaan hyvinkin erilaiseen käsitelmäärittelyyn ja selkeiden yhdennettyjen prosessikuvauksien puuttumiseen eri tehtäväluokissa. Yhdennetyn ja harmonisoidun käsitteistön ja prosessikuvauksien luomisella mahdollistettaisiin tietojenvaihdon sujuvuus eri järjestelmien välillä (CISE - järjestelmässä) nykyistä paremmin. Tämä sama havainto tehtiin kaikissa työryhmissä. Samassa yhteydessä tulisi määritellä yhdenmukainen malli tietojen turvaluokittelulle, joka ei saisi itsessään muodostua esteeksi tehokkaalle tietojen vaihdolle toimivaltaisten viranomaisten välillä.¹²²

Edellä mainitun harmonisoinnin lisäksi MARSUNO - pilottihankkeen loppuraportissa korostetaan yhteisten työkalujen kehittämistä esimerkiksi ajalehtimislaskentaan ja merenpohjaan liittyvän tiedonhallintaan. Erilaisia työkaluja on jo olemassa eri toimijoilla, mutta niiden harmonisointi ja teknisen yhteensopivuuden luominen on vielä toteuttamatta. Loppuraportissa korostetaan myös säännöllisen harjoittelun merkitystä eri osapuolten välisen luottamuksen ja yhteistyöhalun edelleen kehittämiseksi ja tehdään kehittämis ehdotuksia CISE - järjestelmän hallinnoinnin järjestämisestä.¹²³

Loppuraportin päätteeksi esitetään kolme vaihetta tehostetun yhteistoiminnan saavuttamiseksi. Johtopäätöksissä tuodaan esille, että tietojenvaihtoa tapahtuu jo nykyisin varsin laajasti kahden tai useamman toimijan välisten järjestelyiden kautta, mutta nämä yhteistyön muodot ovat useimmiten hyvin sektorisidonnaisia (esim. Itämeren alueen rajavalvonta yhteistyö¹²⁴).¹²⁵

Yhdennetyn merivalvontajärjestelmän päämäärien saavuttaminen edellyttää loppuraportin mukaan 1) yhteisen terminologian ja tietomuotojen luominen 2) tietojen jakamiseen liittyvän kyvyn edelleen kehittäminen ja uusien tiedonvaihtoyhteyksien ja tarpeiden tunnistaminen 3) nykyisten ja uusien järjestelmien yhteensopivuuden varmistaminen siten, että kaikki tuotettu tieto on suoraan jaettavissa sitä tarvitseville ilman teknisiä haasteita.¹²⁶

¹²² MARSUNO Final report 2011, s. 72

¹²³ MARSUNO Final report 2011, s. 73

¹²⁴ Baltic Sea Region Border Control Cooperation – BSRBCC, katso lisää esim. www.bsrbcc.org

¹²⁵ MARSUNO Final report 2011, s. 76

¹²⁶ MARSUNO Final report 2011

3.4.3 Baltic Sea Maritime Functionalities - BSMF

BSMF - kehittämishanke on Itämeristrategian neljännen pilarin¹²⁷ alle sijoittuvan painopistealueen 13 osana toteutettu alahanke (nk. lippulaivahanke) 13.1, jonka alkuperäinen työotsikko komission Itämeristrategiaa koskevan tiedonannon liitteenä olevassa toimintasuunnitelma-asiakirjassa¹²⁸ oli: ”Conduct a technical feasibility study on a Baltic Sea Coastal Patrol Network”. Vuonna 2011 aloitettu BSMF - kehittämishanke liittyy MARSUNO -pilottihankkeen tavoin kiinteästi CISE -hankkeeseen ja sen yhtenä tarkoituksena on tuottaa Itämeren alueen näkökulma CISE -tietojärjestelmän kehittämisen tueksi. Kehittämishankkeen keskeinen teema on merialueen tilannetietoisuus.¹²⁹

BSMF -kehittämishankkeen tavoitteena on edistää merellisten turvallisuusviranomaisten yhteistyön edellytyksiä. Hankkeessa määritellään yhteistyön muotoja ja merellisiin turvallisuustehtäviin liittyviä käsitteitä sekä tavoitetiloja kansallisessa ja kansainvälisessä (EU) kontekstissa yhden jäsenvaltion (Suomi) näkökulmasta ja Itämeren alueelle sovellettuna kokonaisuutena. Kehittämishanke on itsenäinen kokonaisuus, jossa kuitenkin huomioidaan jo toteutetut kehittämishankkeet ja tänä päivänä käytössä olevat yhteistyön muodot (esim. MARSUNO, SUCBAS).¹³⁰ Kehittämishankkeella on kiinteä yhteys Suomessa käynnissä olevaan merialueen valvonnan kehittämishankkeeseen, jossa osapuolina ovat kaikki METO - viranomaiset.

Kehittämishankkeen lähtökohdaksi on valittu merellisten toiminnallisuuksien jakaminen kolmeen kokonaisuuteen, jotka ovat 1) Safety 2) Security and Law Enforcement 3) Defence. Hankkeen tavoitteena on edellä mainittuun jakoon perustuen esittää määritelmät merialueen tilannetietoisuudelle (meritilannekuva + analyysitoiminto + resurssitilannekuva) ja sen osatekijöille sekä vaatimuksia merialueen valvontaan liittyvälle kansalliselle ja kansainväliselle yhteistyölle.¹³¹

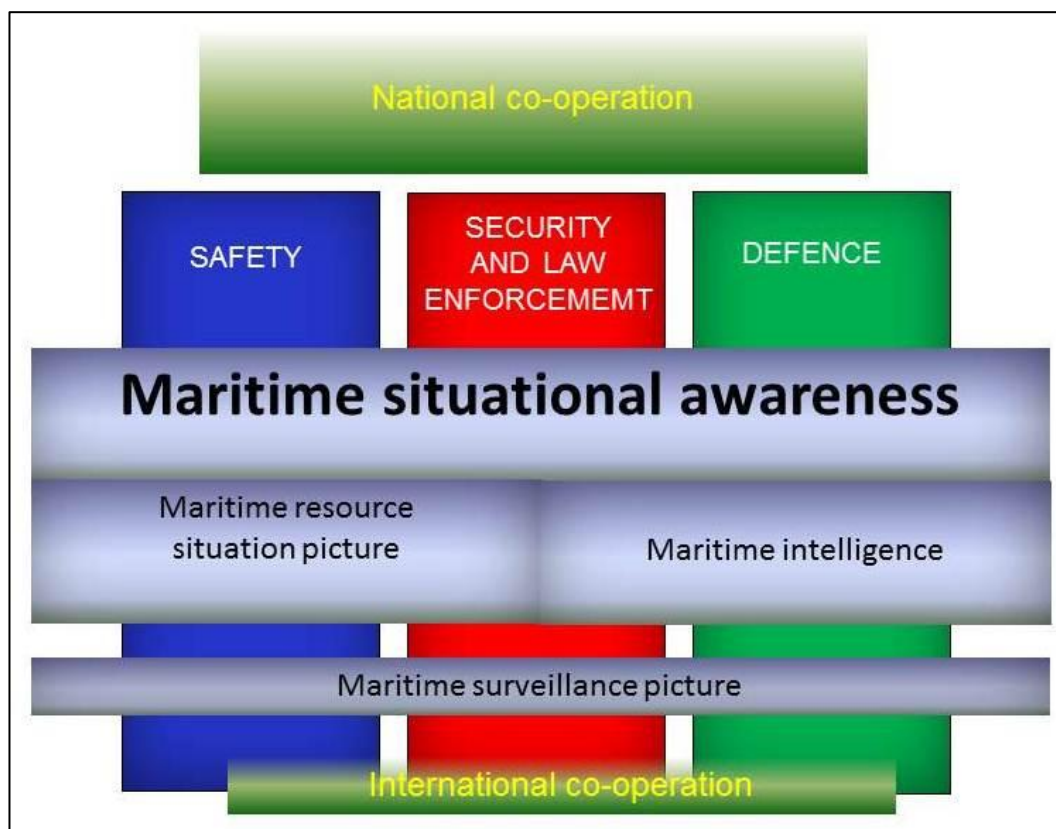
¹²⁷ Itämeristrategian pilarit ja painopistealueet kts. alaluku 3.3

¹²⁸ SEC(2009) 712, s. 61

¹²⁹ BSMF Final report, annex 1

¹³⁰ Annual Report EUSBSR Priority Area 13, 28.03.2011

¹³¹ BSMF Final report, annex 1



Kuva 7. BSMF -rakenne. Lähde: Rajavartiolaitos.

Vuonna 2012 julkaistussa kehittämishankkeen loppuraportissa on esitetty suositukset merialueen toiminnallisuuksien jatkokehittämiseksi, sekä määritelty toiminnallisuuksiin liittyvät käsitteet. Ensimmäinen kolmesta suosituksesta toteaa merialueen tilannetietoisuuden kehittämiseksi olevan tilausta. Itämeren alueen meriliikenteen valvonta edellyttää loppuraportin mukaan sektorirajat ylittävää yhteistyötä niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Loppuraportissa korostetaan erityisesti eri osapuolten välisen luottamuksen merkitystä tietojenvaihdon onnistumisen edellytyksenä.¹³²

Toisessa suosituksessa painotetaan alueellisen yhteistyön merkitystä Itämeren alueella. Yhteistyön tulisi perustua todellisiin ja yhteisiin tietotarpeisiin. Suositus sisältää ehdotuksen alueellisen yhteistyöryhmän/-foorumin perustamisesta ennen kaikkea luottamuksen rakentamiseksi osapuolten välille, sekä parhaiden käytänteiden löytämiseksi valvontaviranomaisten välillä.¹³³

¹³² BSMF Final report, annex 1

¹³³ BSMF Final report, annex 1

Kolmas suositus painottaa tiedonhallinnan ja samalla tavalla ymmärrettyjen käsitteiden merkitystä valvontayhteistyön perustana. Yhtenä osa-alueena tiedonhallinnassa tuodaan esiin ”yhden ikkunan - periaate” tietovirtojen hallinnassa, eli kullakin yhteistyöhön osallistuvalla valtiolla tulisi olla yksi yhteyspiste (nk. N-CISE) jonka kautta kaikki tietovirrat kulkevat.¹³⁴

Loppuraportin liitteessä kaksi esitetään määritelmät merialueen valvonnassa käytettäville käsitteille ja toiminnoille.¹³⁵ Keskeisimmät käsitteet on koottu tämän tutkimusraportin liitteiksi 1 ja 2. Suomen näkökulmasta tämä kehittämisshanke oli sikäli merkittävä, että sen avulla kyetiin viemään Euroopan unioniin, erityisesti yhdenmukaisen rajavalvonnan rakenteisiin, suomalainen METO - ajatusmaailma lähes sellaisenaan.

3.4.4 BLUEMASSMED - BMM

Komission tiedonannolla ”Call for Proposals MARE/2008/13; ”Pilot project on integration of maritime surveillance in the Mediterranean Sea and its Atlantic approaches” vuonna 2008 käynnistetyn Välimeren ja sen Atlantisia lähestymisalueita koskevan BLUEMASSMED -hankkeen tavoitteena on määritellä arkkitehtuuri Euroopan laajuiselle merialueiden valvontaverkostolle, joka mahdollistaa nykyisten ja tulevien kansallisten / alueellisesti rajattujen järjestelmien yhteiskäytön kustannustehokkaasti. Se on siis yksi Euroopan Unionin yhdenmukaisen meripolitiikan alalla toteutettavista hankkeista aikaisemmin esiteltyjen alueellisten hankkeiden rinnalla. Ranskan, Kreikan, Italian, Portugalin, Maltan ja Espanjan toteuttama hanke toimii pilottina edellä kuvatun tavoitteen saavuttamiselle.¹³⁶

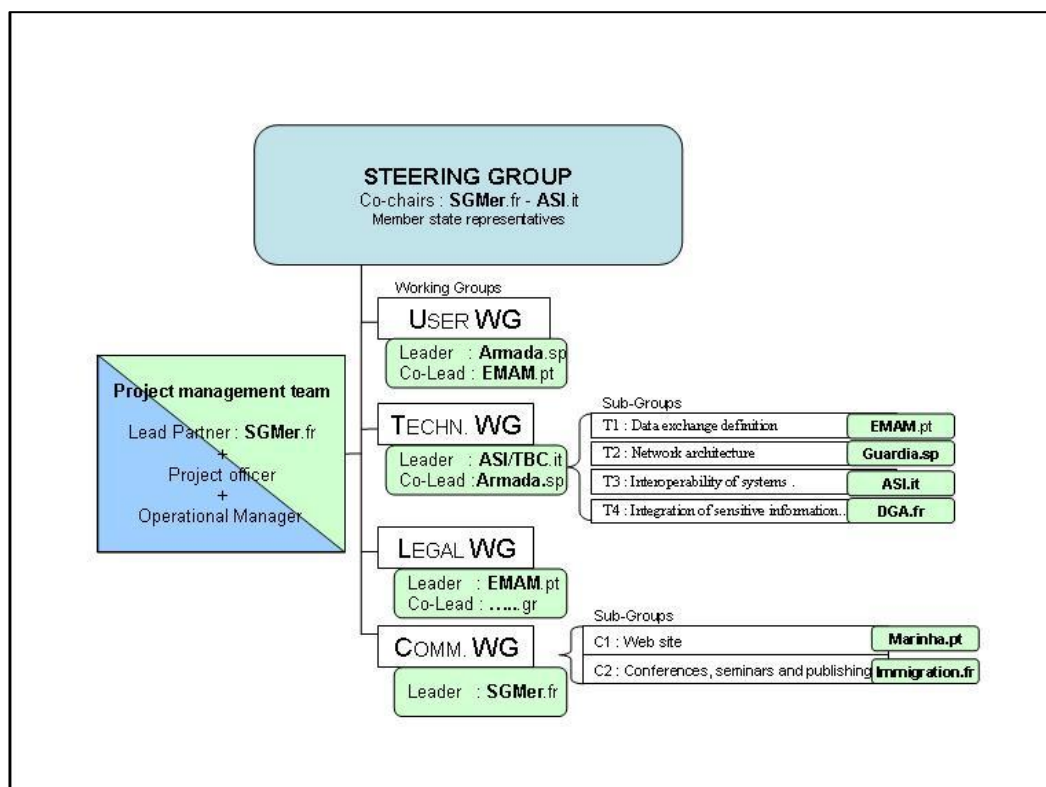
Hankkeessa on tarkoitus luoda ja arvioida merivalvontaan soveltuvan ”järjestelmien järjestelmän” toimivuutta huomioiden erityisesti merialueiden valvonnan siviili- ja sotilasulottuuksien yhteensovittamiseen liittyvät haasteet. Tavoitetilassa järjestelmä kykenee tuottamaan reaaliaikaista jaettua meritalannekuvaa (Shared Basic Common Maritime Picture, SBCMP) kaikille osapuolille.¹³⁷

¹³⁴ BSMF Final report, annex 1

¹³⁵ BSMF Final report, annex 2

¹³⁶ MARE 2008/13

¹³⁷ MARE 2008/13



Kuva 8. BLUEMASSMED -hankkeen organisaatio.

Tavoitteena on siis luoda yhteistyön edellytykset merialueen turvallisuusviranomaisten toiminnalle kansallisten ja virastorajojen yli valitulla alueella. Merialueen turvallisuustoimintoihin kuuluvat tämän hankkeen määritelmän mukaan muun muassa seuraavat tehtävät: rajojen valvonta, laitton maahanmuutto, meriliikenteen turvallisuus, alusten ja satamien turvallisuus, rajat ylittävä rikollisuus, kalastuksenvalvonta, merenpohjan taloudellinen hyödyntäminen, pelastus- ja avustustehtävät ja ympäristönsuojelu.¹³⁸

Hankkeen tarkoituksena on tuottaa tietoa osaksi CISE -projektia¹³⁹ toimimalla testialustana rajat ylittävän tietojenvaihdon järjestelyille merialueen valvontaan koskevan tiedon osalta. Hanke tukee EU:n hajautetun valvontajärjestelmän ideaalimallia, jossa yhden keskuksen sijasta kaikki järjestelmään kytkeytyneet keskuskeskukset tuottavat ja jakavat tietoa keskenään tarpeellisesti. Hajautettu malli mahdollistaa kunkin jäsenvaltion ja viranomaisen toiminnan niiden omien tehtävien ja toimivaltuuksien puitteissa, ilman pidemmälle vietyä harmonisointia eri jäsenvaltioiden välillä. Hanke on siis ensisijaisesti tekninen tutkimus tiedon välittämisen parhaista käytänteistä, jolla tähdätään yhteensopivuuden lisäksi valvontatiedon laadun parantamiseen sekä kustannustehokkuuteen päällekkäisyyksien karsimisen muodossa.¹⁴⁰

¹³⁸ BLUEMASSMED:n internet-sivusto www.bluemassmed.net

¹³⁹ Kts. alaluku 3.4.1

¹⁴⁰ Isto Mattilan artikkeli, julkaistu BLUEMASSMED:n internet-sivuilla

3.4.5 Cooperation Project - CoopP

Euroopan komission meri- ja kalastusasioiden pääosaston (DG MARE) on käynnistänyt EU:n rahoituksella Cooperation Project -hankkeen: ”Test Project on cooperation in execution of various maritime functionalities at sub-regional or sea-basin level in the field of integrated maritime surveillance”. Hankkeen aikana kartoitetaan ja määritellään merellisten toimintojen ja palvelujen tiedonvaihdon tarpeita ja tietovirtojen hyödyntämistä yli sektorirajojen ja meri-alueiden.¹⁴¹ CoopP on yksi yhdenmukaisen meripolitiikan työohjelman mukaisista hankkeista.

Hankkeen tavoitteita ovat muun muassa määritellä eurooppalaisen merellisen tiedonvaihdon sisältöä, kustannuksia, hyötynäkökulmia ja luoda toimintakulttuuri sellaiselle maiden ja eri alojen rajat ylittävälle yhteistyölle, joka tukee yhteisen Eurooppalaisen tietojenvaihtoympäristön (CISE)¹⁴² kehittämistä. Myös operatiivisen rajat ylittävän yhteistyön tukeminen eri viranomaisten välillä on hankkeen keskiössä. Yhteistyötä kehitetään hankkeen aikana esimerkkitaustien avulla ja niiden kustannukset sekä hyödyt arvioidaan hankkeen kuluessa.¹⁴³

Projekti toteutetaan viidessä eri työpaketissa (work package), jotka ovat: 1) project management (pj. Suomi) 2) use cases and information services identification (pj. Ruotsi) 3) cost-benefit analysis (pj. Italia) 4) definition of access rights (pj. Ranska) 5) specifications of common data formats and semantics (pj. Portugali).¹⁴⁴

Hankkeen johtaa Suomen Rajavartiolaitos, joka pyrkii edistämään Suomalaisen METO- ja PTR -yhteistoiminnan parhaita käytänteiden integroimista¹⁴⁵ Euroopan tasolle. Hankkeeseen osallistuu kaikkiaan 43 osapuolta 11 EU:n jäsenmaasta sekä Norjasta. Suomesta hankkeeseen osallistuvat RVL, LiVi, Trafi, puolustusvoimat (merivoimat) sekä Tulli. Myös Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio (HELCOM) osallistuu hankkeeseen ja Suomen ympäristökeskus (SYKE) on mukana tarkkailijaosapuolena.¹⁴⁶

¹⁴¹ MARE/2012/17

¹⁴² Kts. alaluku 3.4.1

¹⁴³ Rajavartiolaitoksen sisäinen tiedote, julkaistu 15.1.2013 RVL:n intranetissä

¹⁴⁴ Evl Kimmo Elomaan luento YEK56 rajavartioliinjalle 23.4.2013. Elomaa toimii CoopP apulaisprojektipäällikkönä Rajavartiolaitoksen esikunnassa.

¹⁴⁵ Kuten BSMF-hankkeessa, kts. alaluku 3.4.3

¹⁴⁶ Rajavartiolaitoksen sisäinen tiedote, julkaistu 15.1.2013 RVL:n intranetissä

CoopP:n on selkeä esimerkki siitä, kuinka myös komission tahtotilana on selkeästi tuoda suomalainen METO-malli eurooppalaiselle tasolle. Siksi onkin erinomaisen tärkeää, että projektin vetovastuu on saatu Suomelle. Suomi kykenee hyödyntämään projektin läpiviemisessä aikaisempaa kokemustaan paitsi kansallisesta METO -yhteistyöstä, myös toteutetuista projekteista ja voimassa olevista yhteistyömuodoistaan kuten BSMF, MARSUNO, BSRBCC jne.

Hanke on virallisesti käynnistetty vuoden 2013 alussa ja sen kestoksi on määritetty 12 kuukautta, jota seuraa kolmen kuukauden raportointivaihe. 15 kuukauden aikana on tarkoituksena luoda riittävät perusteet CISE-POV¹⁴⁷ -vaiheen käynnistämiseksi 2014.¹⁴⁸ Varsinaisia tuloksia tästä merellisten turvallisuusjärjestelmien integroinnin kannalta hyvin merkittävästä projektista ei ole saatavilla tämän tutkimuksen aikataulun puitteissa.

3.4.6 Integrated Maritime Data Environment - IMDatE

Meriturvallisuusvirasto EMSA on käynnistänyt hankkeen, jonka tavoitteena on fuusioda nykyisin käytössä olevat alusten seuranta- ja muut merenkulun turvallisuusjärjestelmät yhdeksi kokonaisuudeksi (IMDatE) kattavamman ja käyttäjäystävällisemmän Euroopan laajuisen meritilannekuvajärjestelmän luomiseksi.

Keskeisimmät fuusioivat järjestelmät ovat merenkulun turvallisuutta (mm. alusten ja lastien tiedot) varten kehitetty SafeSeaNet (SSN), ympäristönvalvontaa palveleva CleanSeaNet (CSN), alusten seurantaa palvelevat Automatic Identification System (AIS), Satellite AIS (S-AIS) ja Long-Range Identification and Tracking (LRIT) sekä aluksiin kohdistuvaa tarkastustoimintaa palveleva THETIS -järjestelmä.¹⁴⁹

Uuden järjestelmän kehittämiseksi on käynnistetty useita pilottiprojekteja, joiden avulla pyritään tuottamaan lisäarvoa nykyisiin palveluihin. Vähimmäistavoitteena on luoda kattavampi ja reaaliaikaisempi meritilannekuvajärjestelmä yhdistämällä AIS, S-AIS, LRIT, rannikkovalvontatutkien tuottama tieto, alusseurantapalveluiden (Vessel Monitoring System, VMS) koama tieto ja valvontasatelliittien tuottama tieto.¹⁵⁰

¹⁴⁷ POV = Pre-Operational Validation

¹⁴⁸ Evi Kimmo Elomaan luento YEK56 rajavartiolinjalle 23.4.2013. Elomaa toimii CoopP apulaisprojektipäällikkönä Rajavartiolaitoksen esikunnassa.

¹⁴⁹ <http://emsa.europa.eu/integrated-maritime-data-environment-imdate.html>

¹⁵⁰ <http://emsa.europa.eu/integrated-maritime-data-environment-imdate.html>

Järjestelmän tuottamiksi palveluiksi on tässä vaiheessa kaavailtu seuraavia kokonaisuuksia¹⁵¹:

Palvelun nimi	Palvelun kuvaus
Integrated Ship Profile Service	This service will provide a combined view of all information related to a ship or fleet based on information available in the different systems which are connected to the IMDatE.
Area Centric Service	This service will provide a complete maritime and oceanographic picture of a selected area, built-up from different layers of information, such as ship traffic data (full range of available ship position reports), satellite SAR picture of the defined area, optical image of the area, weather forecast associated to the area, oceanographic data (currents, waves, sea temperature, algae, etc).
Maritime Surveillance Service	This service will allow users to analyse all available ship traffic information in order to identify activities of interest for the purposes of Maritime Surveillance activities.
EU Common Maritime Space Monitoring Service	This specific service will support the implementation of EU Common Maritime Space (CMS) applications. In particular, the service will monitor ships engaged in EU (coastal) trade and ships (ferries and coasters) engaged in scheduled and/or regular services between EU ports.

Taulukko 4. IMDatE -järjestelmän tuottamat palvelut.¹⁵²

Järjestelmän koekäytön on tarkoitus alkaa vuoden 2013 alussa.¹⁵³

¹⁵¹ <http://emsa.europa.eu/integrated-maritime-data-environment-imdate.html>

¹⁵² <http://emsa.europa.eu/integrated-maritime-data-environment-imdate.html>

¹⁵³ <http://www.onthemosway.eu/blog/maritime-safety-and-security/2012/11/07/imdate-operational-tests-start-early-2013/>

4 YHDENNETTY RAJATURVALLISUUS JA SEN MERELLISET ULOTTUVUUDET

Tässä luvussa tarkastellaan Euroopan unionin yhdennettyä rajaturvallisuutta (Integrated Border Management, IBM) ja sen merellisiä ulottuvuuksia turvallisuusviranomaisten tehtävien näkökulmasta tarkasteltuna. Yhdennetyllä rajaturvallisuudella on suora liittymäpinta useisiin merellisiin turvallisuushankkeisiin ja sen alla on toteutettu ja toteutetaan jatkossa merkittäviä Euroopan unionin taseisia merivalvontaan liittyviä hankkeita.

Suomessa Rajavartiolaitos osallistuu Euroopan Unionin rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen joulukuussa 2009 hyväksytyn EU:n oikeus- ja sisäasioiden Tukholman ohjelman¹⁵⁴ puitteissa. Ohjelma kattaa vuodet 2010 – 2014 ja sisältää useita laajoja EU:n ulkorajojen valvonnan kehittämishankkeita. Yhdennetty rajaturvallisuus on huomioitu myös EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa¹⁵⁵, jossa käsitellään muun muassa turvallisuuteen kohdistuvia haasteita ja asetetaan reunaehdoja haasteisiin vastaamiseksi EU -tasolla.

Merialueet asettavat erityisiä haasteita rajavalvonnalle. Koska Euroopan Unioni on pääosin merten ympäröimä, koskettavat nämä haasteet hyvin suurta osaa nykyisistä ja mahdollisista tulevistakin (esim. Turkki) jäsenmaista. Toisin kuin maarajoilla, merialueilta ei pääsääntöisesti löydy konkreettista alueellisesti rajattua ja maastoon merkittyä ja siten helposti valvottavissa olevaa valtakunnanrajaa. Merialue on sen sijaan useiden vyöhykkeiden ja rajojen muodostama kokonaisuus ja usein hyvin vaikeasti valvonnallisesti katettava.

Meret ovat myös suurelta osin niin sanottua kansainvälistä vesialuetta, jossa pätevät kansallisten lainsäädäntöjen sijasta (pl. aluksilla kunkin lippuvaltion säädökset voimassa) kansainväliset säädökset ja sopimukset kuten Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimus (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS). Kunkin viranomaisen tehtäväkenttään liittyvät toimivaltuuskysymykset korostuvat siis erityisesti merialueella toimittaessa, jossa toimivaltuudet muuttuvat huomattavasti toimittaessa sisäisillä aluevesillä, rajavyöhykkeellä, aluemerellä, talousvyöhykkeellä tai kansainvälisellä merialueella.

¹⁵⁴ Eurooppa-Neuvosto tukholman ohjelma – avoin ja turvallinen eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten, 2010/c 115/01

¹⁵⁵ Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia - Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia, Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, maaliskuu 2010

Tässä tutkimusraportissa käsiteltävät merelliset turvallisuushankkeet ja yhteistyöjärjestelmät ovat kaikki osaltaan EU:n vastauksia meren asettamiin haasteisiin. Suomessa merialueen haasteisiin on turvallisuustehtävien osalta kansallisella tasolla vastattu esimerkiksi METO - yhteistyön¹⁵⁶ avulla.

Euroopan unionin yhdenmukainen rajaturvallisuus -malli on pitkä kehityksen tulos, jonka yksityiskohtainen käsittely tämän raportin yhteydessä ei ole mielekasta, eikä tehdyn ajallisen rajauksen puitteissa täysimääräisesti mahdollista. Siispä keskityn tarkastelussa ensisijaisesti 2000-luvun puolivälin jälkeen tapahtuneeseen kehitykseen ja käynnistettyihin merellisiin hankkeisiin. Niille jotka ovat kiinnostuneita rajaturvallisuuden kehittymisestä Euroopan unionissa ennen vuotta 2002, suosittelen Arto Niemenkarin teosta ”Rajaturvallisuus Euroopan Unionissa”.¹⁵⁷

4.1 Integrated Border Management ja Frontex

Vaikka tämä tutkimustyö on ajallisesti rajattu koskemaan vuosia 2006 - 2012, on yhdenmukaisen rajaturvallisuuden kehittymisen osalta tarkoituksenmukaista tarkastella muutamia keskeisiä tapahtumia myös aikaisemmilta vuosilta.

Tampereella 15.–16.10.1999 järjestetyn Eurooppa-neuvoston huippukokouksen päätelmissä neuvosto kehotti jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisia tekemään tiiviimpää yhteistyötä erityisesti merirajoilla ja antamaan keskinäistä teknistä apua esimerkiksi vaihto-ohjelmin ja teknologian siirroin. Neuvosto myös totesi, että Schengenin säännösten unioniin sisällyttämisen seurauksena hakijavaltioiden on hyväksyttävä tämä säännöstö ja siihen perustuvat muut toimenpiteet täysimääräisesti. Eurooppa-neuvosto piti myös tärkeänä, että EU:n tulevien ulkorajojen tehokkaasta valvonnasta huolehtivat koulutetut ja asiaan erikoistuneet ammattilaiset.¹⁵⁸

Tampereen huippukokouksen seurauksena aloitettiin myös työ Schengenin sopimuksen ja siihen liittyvän käsikirjan päivittämiseksi. Tämä työ saatiin päätökseen lopulta vuonna 2006 Schengen rajasäännösten (Schengen Border Code, SBC) muodossa.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Kts. myös tutkimusraportin s. 2

¹⁵⁷ Niemenkari, Arto: ”Rajaturvallisuus Euroopan unionissa”, Raja- ja merivartiokoulun julkaisu-sarja I / tutkimuksia nro 1, Multiprint Helsinki 2003

¹⁵⁸ Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät, lisätiedot kts. lähteet

¹⁵⁹ Kurvinen s. 55

Laekenissa 14.-15.12.2001 järjestetyn ja kahden historiallisesti merkittävän tapahtuman, syyskuun 11 päivän terrori-iskut ja yhteisvaluutan käyttöönotto, värittämän Eurooppa-neuvoston huippukokouksen päätelmissä otettiin kantaan Euroopan unionin ulkorajojen uskottavaan valvontaan toteamalla, että Unionin ulkorajojen parempi valvonta auttaa torjumaan terrorismia, laittomaan maahanmuuttoon liittyviä verkostoja ja ihmiskauppaa. Päätelmissä Eurooppa-neuvosto pyytää neuvostoa ja komissiota määrittelemään ulkorajojen valvonnasta vastaavien yksiköiden väliset yhteistyömekanismit ja selvittämään ulkorajojen yhteisen valvontamekanismin tai yhteisten valvontayksiköiden perustamisen edellytyksiä.¹⁶⁰

Vuoden 2002 tiedonannossaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaistettua valvontaa” komissio ehdotti ulkorajojen valvontaa koskevan yhteisen politiikan luomista Euroopan unionille. Yhteisen politiikan tulisi tiedonannon mukaan nivoa yhteen ainakin seuraavat kokonaisuudet (demokraattinen ja oikeudellinen valvonta ml.)¹⁶¹: a) yhteinen lainsäädäntö b) operatiivista toimintaa koskeva yhteinen koordinaatio- ja yhteistyömekanismi c) yhteinen, yhdenmukaistettu riskien arviointi d) eurooppalaisen ulottuvuuden huomioimiseen koulutettu henkilöstö ja yhteensopivat laitteistot f) toiminnasta aiheutuvien rasitusten jakaminen jäsenvaltioiden kesken Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista silmällä pitäen.

Edellä mainitut kokonaisuudet on tiedonannossa jaettu toimenpide-ehdotuksiksi, joista IBM:n kehittymisen kannalta ehkä keskeisimmät ovat esitys rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän perustamiseksi lyhyellä aikavälillä, sekä ehdotus jäsenvaltioiden kansallisten rajavartiolaitosten tukemiseksi pidemmällä aikavälillä perustettavasta Euroopan rajavartiolaitoksesta.¹⁶²

Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän tehtävät olisivat: ulkorajojen hallintaa koskevan yhteisen politiikan johtaminen ja yhteinen, yhdenmukaistettu riskien arvioiminen, operatiivisen kenttätoiminnan koordinoiminen ja aloitteiden tekeminen erityisesti kriisitilanteissa, hallinnointi ja toiminnan suunnittelu, jotta henkilöstöön ja laitteistoihin sovellettavien kansallisten politiikkojen alalla voidaan saavuttaa mahdollisimman suuri yhdenmukaisuus, rajavalvonnan tarkastaminen erityisesti kriisitilanteissa tai jos riskien arviointi sitä edellyttää.¹⁶³

¹⁶⁰ Laekenin Eurooppa-neuvoston päätelmät, lisätiedot kts. lähteet

¹⁶¹ KOM(2002) 233 lopullinen

¹⁶² KOM(2002) 233 lopullinen

¹⁶³ KOM(2002) 233 lopullinen

Euroopan Rajavartiolaitoksen osalta komissio esitti, että aluksi yhteinen rajavartiolaitos voisi toteuttaa ulkorajojen valvontaa eri kansallisuuksien edustajista muodostettujen joukkojen avulla esimerkiksi merirajoilla. Laitoksen tehtävänä olisi siis suorittaa rajavalvontaa tai -tarkastuksia niiden jäsenvaltioiden ulkorajoilla, jotka soveltavat Schengenin säännöstöä kokonaisuudessaan. Myöhemmin Euroopan rajavartiolaitoksen yksiköitä voitaisiin lähettää esimerkiksi tiiviimmän yhteistyön perusteella rajavalvontatehtäviin yhteisön tullialueen ulkorajoille eli myös niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät sovelta Schengenin säännöstöä kokonaisuudessaan.¹⁶⁴

Seuraavassa Eurooppa-neuvoston huippukokouksessa Sevillassa 21.–22.6.2002 neuvosto kehotti viipymättä perustamaan neuvoston yhteyteen jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta vastaavien rajavalvontayksiköiden päälliköistä koostuvan yhteisen elimen, rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän.¹⁶⁵ Ohjausryhmä, Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum of the European Council, SCIFA+¹⁶⁶, perustettiin EU:n oikeus- ja sisäasiainneuvoston kokouksessa 5.6.2003 ja siihen kuuluivat rajavalvontaviranomaisten päälliköiden lisäksi maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategiset komiteat.¹⁶⁷

Yhdennetty rajavalvonta oli jälleen asialistalla Thessalonikissa 19.–20.6.2003 järjestetyssä Eurooppa-neuvoston huippukokouksessa, jonka päätelmissä neuvosto pyysi komissiota tarkastelemaan sopivana ajankohtana ohjausryhmän toiminnasta saatujen kokemusten perusteella tarvetta perustaa uusia institutionaalisia järjestelyjä, myös yhteisön operatiivisen yksikön mahdollista perustamista, ulkorajojen valvontaa koskevan operatiivisen yhteistyön tehostamiseksi.¹⁶⁸

Jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä, samalla siis yhdennetystä rajaturvallisuudesta Euroopan tasolla, huolehtiva rajaturvallisuusvirasto Frontex perustettiin Neuvoston asetuksella vuonna 2004.¹⁶⁹

¹⁶⁴ KOM(2002) 233 lopullinen

¹⁶⁵ Sevillan Eurooppa-neuvoston puheenjohtajavaltion päätelmät, lisätiedot kts. lähteet

¹⁶⁶ Suomeksi Neuvoston maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strateginen komitea

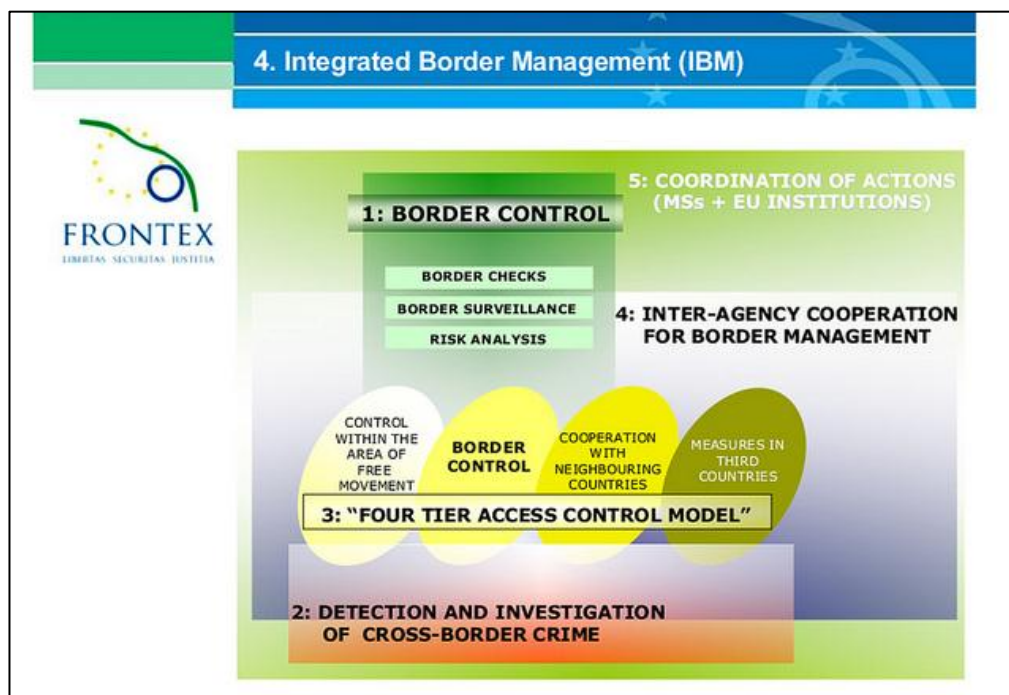
¹⁶⁷ Oikeus- ja sisäasiain neuvoston päätelmät, lisätiedot kts. lähteet

¹⁶⁸ Thessalonikin Eurooppa-neuvoston päätelmät, lisätiedot kts. lähteet

¹⁶⁹ Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004

Esivaiheena rajaturvallisuusviraston perustamiselle perustettiin erillisiä nk. ad hoc -keskuksia, joilla oli kullakin tiettyvastuualue. Perustetut ja sittemmin Frontex:iin sulautetut keskuskeskukset olivat lentoasemakeskus Italiassa, maarajakeskus Saksassa, merirajakeskukset Espanjassa (läntiset merirajat) ja Kreikassa (itäiset merirajat), koulutuksen kehittämiskeskus Itävallassa, riskianalyysikeskus Suomen Rajavartiolaitoksen esikunnan yhteydessä sekä ”Centre of Excellence” Iso-Britanniassa¹⁷⁰.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden käsite (ja rajaturvallisuusvirasto Frontex) on käytännössä rakentunut Schengen sopimuksen toimeenpanon ja siihen liittyvän valvonnan ympärille. Vuonna 2006 käyttöön hyväksytyn Schengenin rajasäännösten mukaan rajojen valvonnan pääasiallisena tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajat ylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä. Säännöstä myös velvoittaa jäsenvaltioita osoittamaan riittävästi asianmukaista henkilökuntaa ja voimavaroja ulkorajojen valvontaan, jotta jäsenvaltiot voivat varmistaa ulkorajojensa valvonnan tehokkuuden ja yhtenäisen korkean tason¹⁷¹.



Kuva 9. Yhdennetty rajaturvallisuus. Lähde: Frontex

¹⁷⁰ FRONTEx:n internet-sivut, tiedot haettu 10.1.2013

¹⁷¹ Schengen Border Code

Tänä päivänä yhdennetty rajaturvallisuus ymmärretään Euroopan unionissa toimintana, joka voidaan pelkistetysti tiivistää kuvassa 7 esitetyllä tavalla. Yhdennetyn rajaturvallisuuden keskiössä on siis nk. neliportainen maahanpääsyn malli, joka kuvaa rajavalvontatoimintojen toteuttamista neljällä vyöhykkeellä: 1) toiminta ja yhteistyö Schengen alueella 2) rajavalvonta (sis. rajatarkastukset, rajojen valvonnan ja riskianalyysin) 3) yhteistyö ulkorajalla 4) toiminta kolmansissa maissa. Yhdennetyn rajaturvallisuuden rakentaminen ja ylläpitäminen edellyttää myös erilaisia yhteistoimintamuotoja, kehittämishankkeita ja uusia järjestelmiä. Näistä käsitellään seuraavaksi rajaturvallisuuden lisäksi merellisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät EPN ja EUROSUR.

4.2 European Patrols Network - EPN

Brysselin Eurooppa-neuvoston (15.-16.12.2005) puheenjohtajan päätelmät asiakirjassa pyydettiin rajaturvallisuusvirasto Frontex:ia käynnistämään toteutettavuustutkimus (engl. feasibility study) koskien EU:n eteläisen merirajan valvonnan tehostamista ja Välimeren alueen partiointiverkostoa (engl. Mediterranean Coastal Patrols Network), jossa olisivat mukana niin EU:n jäsenvaltiot, kuin tarkoituksenmukaiset Pohjois-Afrikan valtiot.¹⁷²

Vastauksena tehtävänantoon Frontex toteutti MEDSEA ja BORTEC -tutkimukset. MEDSEA -tutkimuksella määriteltiin alustava organisaatorakenne vaaditun valvontajärjestelmän rakentamiselle ja BORTEC -tutkimus tarkensi sen merellisen valvonnan yhteistyömalliksi, joka sittemmin nimettiin Eurooppalaiseksi partiointiverkostoksi (engl. European Patrols Network, EPN).¹⁷³ Edellä mainituissa tutkimuksissa selvisi muun muassa se, että Välimeren alueella jäsenvaltioiden merialueen valvontaan osallistui 50 eri viranomaista 30 eri ministeriön alaisuudessa. Myöhemmät selvitykset ovat lisäksi todenneet, että yksittäisellä EU:n merialueella saattaa samanaikaisesti toimia jopa 40 eri viranomaista, joiden tehtävät ja toiminta-alueet ovat osin tai kokonaan päällekkäisiä. Selvitykset osoittivat hyvin konkreettisesti tarpeen jäsenmaiden väliselle koordinoinnille ja yhteistoiminnalle merialueen turvallisuustehtävien alueella.¹⁷⁴

¹⁷² Presidency Conclusions of the Brussels European Council

¹⁷³ <http://www.frontex.europa.eu/news/european-patrols-network--3bKZex>

¹⁷⁴ <http://www.frontex.europa.eu/operations/types-of-operations>

EPN konkretisoitui vuonna 2007 Välimeren alueen merellisen operatiivisen toiminnan yhteistyörakenteeksi, jonka tavoitteeksi asetettiin merellisen rajavalvonnan koordinointi jäsenmaiden viranomaisten välillä. EPN:n tavoitteeksi asetettiin kansallisten koordinaatiokeskusten (engl. National Coordination Centers, NCC) rakentaminen ja verkottaminen valvontatietojen vaihtamiseksi, yhteisten partiointialueiden luomiseksi, sekä Frontex:n yhteisoperaatioiden alustaksi.¹⁷⁵

Aluksi lähinnä kahdenvälisenä yhteistyönä toteutettu EPN on sittemmin laajentunut alkupe-
räisten osallistujamaiden (Espanja, Ranska, Italia, Slovenia, Malta, Kreikka, Kypros ja Portu-
gali) ulkopuolelle ja se muodostaa tänä päivänä Frontex:n merellisten yhteisoperaatioiden
ytimen. Painopisteenä on edelleen Välimeren alue, missä meritse tapahtuvan laittoman maa-
hantulon paine on suurin. EPN:n puitteissa toteutettavien yhteisoperaatioiden päämäärät liit-
tyvät tänä päivänä laittoman maahantulon lisäksi esimerkiksi rajat ylittävän rikollisuuden tor-
juntaan, kalastuksenvalvontaan sekä ympäristönsuojeluun.

Myös Suomi on osallistunut aktiivisesti merellisiin yhteisoperaatioihin lähettämällä operaa-
tioalueelle asiantuntijoita sekä pinta- ja ilma-aluskalustoa. Esimerkiksi vuonna 2012 Rajavar-
tiolaitos osallistui seuraaviin merellisiin yhteistyöoperaatioihin Välimeren alueella: EPN Inda-
lo/Minerva (Gibraltarin alue), EPN Hermes (Italia/Lampedusa), EPN Aeneas (Italia) ja EPN
Poseidon Sea (Kreikan ja Turkin välinen merialue).¹⁷⁶

4.3 European Border Surveillance System - EUROSUR

Komission vuonna 2006 antamassa tiedonannossa neuvostolle koskien Euroopan unionin ete-
läisten merirajojen hallinnoinnin tehostamista, komissio ehdotti kehitettäväksi yhteisen Eu-
roopan rajojen valvonnan järjestelmän eteläisten ulkoisten merirajojen valvonnan tehostami-
seksi.¹⁷⁷

¹⁷⁵ <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations/18>

¹⁷⁶ Majuri Kari Loukkaanhuhta, oppitunti EUK64 rajavartiolinjalle RVLE:ssä 14.2.2012

¹⁷⁷ KOM(2006) 733 lopullinen

Tiedonannossa komissio toteaa, että ensimmäisessä vaiheessa voitaisiin pyrkiä luomaan synergiaa liittämällä yhteen eteläisillä merirajoilla nykyisin käytössä olevat kansalliset valvontajärjestelmät. Seuraavassa vaiheessa maa- ja merirajoilla käytettävät kansalliset valvontajärjestelmät voitaisiin korvata ratkaisulla, johon sisältyisi Euroopan kattava tutka- ja satelliittivalvonta. Lisäksi olisi selvitettävä, voitaisiinko muihin tarkoituksiin käytettäviä eurooppalaisia valvontajärjestelmiä mahdollisesti hyödyntää kehitystyössä. Komission tiedonannon mukaan myös kolmansien maiden osallistumista EUROSUR -järjestelmään tulisi harkita.¹⁷⁸

Joulukuun 14. ja 15. päivänä 2006 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä todettiin, että tärkeää tarkastella mahdollisuuksia perustaa eurooppalainen valvontajärjestelmä (a Permanent Coastal Patrol Network) eteläisiä merirajoja varten.¹⁷⁹ Asian jatkovalmistelun yhteydessä jäsenvaltiot päättivät, että järjestelmän tulisi kattaa merirajojen lisäksi myös EU:n maarajat.¹⁸⁰

Komissio antoi helmikuussa 2008 tiedonannon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle koskien Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) luomista. Tiedonannon mukaan EUROSUR -järjestelmän avulla ehkäistään luvattomia rajanylityksiä, pyritään vähentämään laitonta maahantuloa yrittävien menestymisiä merialueella ja lisäämään EU:n sisäistä turvallisuutta ehkäisemällä rajat ylittävää rikollisuutta. Järjestelmän tarpeellisuutta perustellaan kansallisten järjestelmien huonolla kattavuudella ja viranomaisten tarpeella saada reaaliaikaista ja luotettavaa tietoa laajemmalla alueella tunnistaa, jäljittää ja pysäyttää laittomasti EU:n alueelle pyrkiviä ja vähentää EU:n alueelle laittomasti päässeiden henkilöiden määrää. Tietotarpeet kohdistuvat tiedonannon mukaan myös kolmansien maiden alueille. Tiedonannossa komissio esitti kolmivaiheisen mallin järjestelmän rakentamiseksi 1) olemassa olevien järjestelmien ja mekanismien fuusiointi ja virtaviivaistaminen kansallisella tasolla 2) parempien valvontavälineiden kehittäminen EU -tasolle 3) yhteisen tiedonvaihtoympäristön luominen EU -tasolle. Merialueita koskevat osat muodostaisivat osan EU:n yhdenmetyt meripolitiikan toimeenpanosta.¹⁸¹

¹⁷⁸ KOM(2006) 733 lopullinen

¹⁷⁹ Neuvoston päätelmät 14.-15.12.2006 kokouksesta (16879/1/06), Bryssel 12.2.2007

¹⁸⁰ Sisäasiainministeriön perusmuistio SM2008-00095: ”EU/OSA; Komission tiedonanto Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) kehittämisestä. Valvontajärjestelmään sisältyy meri- ja maavalvontajärjestelmien integrointi sekä siihen liittyvä jäsenvaltioiden yhteistoiminnan tiivistäminen.”

¹⁸¹ KOM(2008) 68 lopullinen

Sisäministeriössä vuonna 2008 laaditussa aihetta käsittelevässä perusmuistiossa todetaan, että Suomi kannattaa EU:n yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistä niin, että toiminta tehostuu, kansallisten viranomais toimien läpinäkyvyys paranee, yhteisvastuuta kyetään osoittamaan tarvittaviin suuntiin kohtuuden mukaan ja lisäksi kyetään osoittamaan EU:n yhteistä tahtoa operoimalla kolmansien maiden vastaisella rajalla tai jopa yhdessä niiden kanssa. Samalla todetaan, että nämä toiminnot voivat tapahtua parhaiten kehittämällä EU:n rajavirasto Frontexin koordinoimia operaatioita ja projekteja kuitenkin jäsenvaltion suvereeni toimivalta ja vastuu ulkorajalla säilyttäen. Perusmuistiossa kiinnitetään myös huomiota siihen, että EUROSUR -konseptissa on käytetty esikuvana Suomen kansallista merialueen valvontajärjestelmää ja Suomen aloitteesta perustettua Itämeriyhteistyötä.¹⁸²

Vuoden 2008 ja 2009 aikana perustettiin asiantuntijatyöryhmä ja tekninen asiantuntijatyöryhmä kehittämään sekä käynnistettiin kehittämishankkeita, joiden tavoitteena oli luoda edellytyksiä EUROSUR:n käyttöönotolle. Kehittämistyöhön on jäsenmaiden lisäksi alusta alkaen osallistunut myös rajaturvallisuusvirasto Frontex, joka EU:n erillisvirastona on kantanut päävastuun EUROSUR:n kehittämistyöstä EU -tasolla.¹⁸³ EUROSUR -hankkeella on hyvin kiinteä yhtymäpinta useisiin yhdenmukaisen meripolitiikan alalla toteutettuihin hankkeisiin, kuten CISE¹⁸⁴, BLUEMASSMED¹⁸⁵ ja MARSUNO¹⁸⁶, jotka ovat suoraan tai välillisesti palvelleet myös EUROSUR:n kehittämistä.

Vuosina 2008 - 2010 jäsenmaat, Frontex ja komissio määrittivät järjestelmän keskeisimmät tekniset arkkitehtuurit ja tavoitteena oli saada EUROSUR pilottivaiheeseen vuonna 2011, kattaen mahdollisimman monta jäsenmaata EU:n eteläisillä ja itäisillä ulkorajoilla. Lopulliseksi tavoiteaikatauluksi järjestelmän operatiiviselle käyttöönotolle tarkentui vuosi 2013.¹⁸⁷

¹⁸² Sisäasiainministeriön perusmuistio SM2008-00095: ”EU/OSA; Komission tiedonanto Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) kehittämisestä. Valvontajärjestelmään sisältyy meri- ja maavalvontajärjestelmien integrointi sekä siihen liittyvä jäsenvaltioiden yhteistoiminnan tiivistäminen.”

¹⁸³ Commission Staff Working Paper SEC(2009) 1265 final: ”Report on Progress made in developing The European Border Surveillance System (EUROSUR), Bryssel 24.9.2009

¹⁸⁴ Kts. alaluku 3.4.1

¹⁸⁵ Kts. alaluku 3.4.4

¹⁸⁶ Kts. alaluku 3.4.2

¹⁸⁷ Commission Staff Working Paper SEC(2011) 145 final: ”Determining the Operational and Technical framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment”, Bryssel 28.1.2011

EUROSUR -järjestelmän tekniseksi perusarkkitehtuuriksi oli vuoteen 2010 mennessä määritetty kansallisten koordinaatiokeskusten (engl. National Coordination Centre, NCC) ja Frontex:n tilannekeskuksen (Frontex Situation Centre) muodostama tietoverkko. Operatiivisella tasolla konseptina oli kolmen tasoisen tilannekuvan välittäminen osapuolten välillä: 1) kansallinen tilannekuva 2) Eurooppalainen tilannekuva 3) tiedustelutilannekuva kolmansien maiden alueelta (engl. Common Pre-frontier Intelligence Picture). Tasoilla 2 ja 3 tilannekuvan muodostamisesta vastaisi Frontex.¹⁸⁸

Frontex:n lisäksi EUROSUR:n kehittämiseen ovat osallistuneet EU:n erillisvirastoista esimerkiksi EMSA, ESA sekä ESC. Kehitystyötä on jatkuvasti tuettu myös EU:n kuudennen ja seitsemännen puiteohjelman sisällä toteutetuilla tutkimuksilla¹⁸⁹. Rajat ylittävän rikollisuuden osalta EUROSUR:n kehittämisessä on myös huomioitu mahdolliset synergiat huumekaupan kitkemiseen keskittyvien merellisten keskusten MAOC-N (Maritime Analysis and Operation Centre - Narcotics, Lissabon) ja CeCLAD - M:n (Centre de Coordination pour la Lutte Anti-Drogue en Méditerranée, Toulon) sekä poliisitoimen erillisviraston EUROPOL:n kanssa.¹⁹⁰

EUROSUR:n operatiiviseen käyttöönottoon tähtäävät toimenpiteet ovat edenneet viime vuosina jäsenmaissa vaihtelevalla nopeudella. EU-tasolla merkittävin kehityssaskel on ollut komission joulukuussa 2011 antama ehdotus Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetukseksi Euroopan rajavartiolaitosjärjestelmän (EUROSUR) perustamisesta. Asetusehdotuksella on tarkoituksena vahvistaa tarvittava oikeudellinen kehys, jotta Eurooppa-neuvoston 23. ja 24. kesäkuuta 2011 esittämään pyyntöön kehittää ensi tilassa Euroopan rajavartiolaitosjärjestelmää (EUROSUR) kyetään vastaamaan ottamalla EUROSUR -järjestelmä käyttöön vuoteen 2013 mennessä.¹⁹¹

¹⁸⁸ Commission Staff Working Paper SEC(2011) 145 final: "Determining the Operational and Technical framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment", Bryssel 28.1.2011

¹⁸⁹ Tutkimuksien suuresta määrästä johtuen niiden käsittely tämän tutkimustyön puitteissa ei ole mielekästä. Erillistutkimuksista voidaan mainita esimerkiksi AMASS (Autonomous maritime surveillance system), GLOBE (Global border environment), OPERAMAR (An interoperable approach to EU maritime security management), TALOS (Transportable autonomous patrol for land border surveillance), WIMASS (Wide maritime area airborne surveillance), OPARUS (Open architecture for unmanned aerial vehicle-based surveillance system), SEABILLA (Sea border surveillance), 12C (Integrated system for interoperable sensors and information sources for common abnormal vessel behaviour detection and collaborative identification of threat), PERSEUS (Protection of European seas and borders through the intelligent use of surveillance), SEAHORSENET (Espanjan, Portugalin, Mauritania, Senegalin, Cap Verde, Gambian, Guinea-Bissaun ja Marokon välinen operatiivinen järjestelmä) ja GMES (Global monitoring for environment and security), joista kaikista on saatavilla lisätietoa esimerkiksi internetistä ko. projektin/tutkimuksen/kehittämishankkeen nimellä hakemalla.

¹⁹⁰ Commission Staff Working Paper SEC(2011) 145 final: "Determining the Operational and Technical framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment", Bryssel 28.1.2011

¹⁹¹ KOM(2011) 873 lopullinen

Kansallisen tason käsittelyssä valtioneuvosto on ilmaissut kannattavansa ehdotuksen tavoitteita, eli EU:n yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistä ulkorajojen valvontaa koskevan yhteistoiminnan ja tietojen vaihtamisen kautta. Asetuksen katsotaan edesauttavan merkittävästi yhteistoimintaa ja tietojen vaihtamista kansallisten valvontajärjestelmien välillä ja tukevan rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman maahantulon torjuntaa, samalla yhdenmukaista jäsenmaiden rajojen valvonnan kansallista koordinoitua.¹⁹²

Valtioneuvoston kannan mukaan asian jatkokäsittelyn yhteydessä on kuitenkin syytä selvittää tarkemmin, onko Frontexille annettava tehtävä, jossa se riskianalyysin ja jäsenvaltioiden kuulemisen perusteella määrittäisi kullekin rajaosuudelle laittomaan maahantuloon ja rajat ylittävään rikollisuuteen liittyviin erityistapauksiin perustuvan vaikutustason, joltain osin ristiriidassa jäsenvaltioiden kansallisen vastuun suhteen. Myös kolmansien maiden yhteistyön lisääminen EUROSUR -järjestelmän kautta pidetään tarkoituksenmukaisena ja Suomen näkökulmasta erityisesti Venäjän saaminen mukaan tilannekuvayhteistyöhön BSRBCC -yhteistyön tavoin on tärkeää. Jatkokäsittelyssä tulisi valtioneuvoston mukaan lisäksi vielä selventää EUROSUR -viestintäverkon kautta tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä ja henkilötietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä ja Euroopan unionin ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamista.¹⁹³

Asetusluonnoksen käsittely oli vuoden 2013 alussa vielä kesken EU-tasolla, mutta Suomessa Rajavartiolaitos on valmistautunut¹⁹⁴ EUROSUR:n käyttöönottoon vielä vuoden 2013 aikana ja järjestelmä on tällä hetkellä koekäytössä (toukokuu 2013 tilanne) Rajavartiolaitoksen esikunnan tilannekeskuksessa.

¹⁹² Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurosur-asetus) U 12/2012 vp

¹⁹³ Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurosur-asetus) U 12/2012 vp

¹⁹⁴ Rajavartiolaitoksen TS 2013 ja TTS 2014-2017 liite 8.2

5 SOTILAALLISET MERILANNEKUVAHANKKEET

Tässä luvussa tarkastellaan niitä monikansallisia ja EU-tason merellisiä turvallisuushankkeita, jotka on rakennettu palvelemaan sotilaallisia tarpeita ja joissa Suomi on tällä hetkellä mukana.

5.1 Sea Surveillance Co-operation Baltic Sea - SUCBAS

Suomi ja Ruotsi ovat aloittaneet puolustusvoimien välisen meritilannekuvayhteistyön jo vuonna 2001 (Sea Surveillance Co-operation Finland Sweden = SUCFIS). SUCFIS - yhteistyön hyvien kokemusten innoittamana yhteistyötä on vuodesta 2009 alkaen laajennettu koko Itämerenalueen yhteistyöksi SUCBAS - nimen alla. Tällä hetkellä SUCBAS yhteistyössä ovat mukana Suomi, Ruotsi, Viro, Latvia, Liettua, Saksa, Tanska ja Puola.¹⁹⁵

SUCBAS – yhteistyön tavoitteiksi on määritelty: 1) merellisen tilannetietoisuuden lisääminen, 2) osapuolien välisen yhteistyön tiivistäminen, 3) merellisen turvallisuuden lisääminen Itämeren alueella, 4) ympäristöä vaarantavien tapahtumien torjunnan tukeminen, 5) lainvalvonnan ja rajavalvonnan tukeminen. SUCBAS perustuu osapuolien vapaaehtoisuuteen, eikä yhteistyölle ole luotu erillistä operatiivista hallintoa taikka erillistä tietoteknistä ratkaisua, vaan toiminta perustuu täysin kansallisten toimijoiden omiin organisaatio- ja tietojärjestelmäratkaisuihin.¹⁹⁶

SUCBAS - yhteistyö perustuu nk. kolmen tason yhteistyöhön. Ensimmäisellä tasolla yhteistyö sisältää meritilannekuvan ylläpitoon liittyvien kansallisten yhteyspistetietojen (Point of Contact = POC) vaihdon osapuolten välillä sekä manuaalisen (sähköposti, puhelin, fax) tietojenvaihdon sovittujen yhteyspisteiden välillä. Tiedon salattavuuden osalta tasolla yksi käsitellään korkeintaan viranomaiskäyttö/käyttö rajoitettu - taseisia asioita. Tasolla kaksi yhteistyötä vietään pidemmälle siirtymällä valvontadatan automaattiseen vaihtoon kansallisten tietovarantojen välillä. Tietojenvaihto toteutetaan Internetin yli VPN -yhteyksin, salattavuuden pysyessä samalla tasolla ensimmäisen tason kanssa. Taso kolme sisältää samat toiminnallisuudet kahden alemman tason kanssa, mutta käsiteltävän tiedon salattavuusaste voi olla korkeampi ja sen käyttäjäyhteisö rajatumpi.¹⁹⁷

¹⁹⁵ www.sucbas.org, tiedot haettu 20.2.2013

¹⁹⁶ www.sucbas.org, tiedot haettu 20.2.2013

¹⁹⁷ www.sucbas.org, tiedot haettu 20.2.2013

SUCFIS - yhteistyöstä alkanut ja SUCBAS - formaattiin laajentunut meritilannekuvayhteistyö Itämeren rantavaltioiden välillä on merkittävää erityisesti siksi, että yhteistyöllä on käytännössä luotu pohja MARSUR - järjestelmään liittymiselle ko. valtioiden ja Itämeren alueen osalta.¹⁹⁸

5.2 Maritime Surveillance - MARSUR

Maritime Surveillance - MARSUR on Euroopan unionin puolustusviraston hallinnoima vuonna 2006 käynnistetty meritilannekuvahanke. Hankkeen päämääränä on parantaa merellistä tilannetietoisuutta kehittämällä Euroopan laajuinen meritilannekuvajärjestelmä nykyisiä kansallisia ja kansainvälisiä järjestelmiä ja yhteistyömenetelmiä integroimalla.¹⁹⁹ Hankkeeseen on osallistunut EDA:n ja jäsenmaiden²⁰⁰ lisäksi lukuisa joukko muita Euroopan unionin toimijoita ja erillisvirastoja kuten DG MARE, Frontex, EUSC ja EMSA.²⁰¹ Suomella (Puolustusvoimat) on ollut merkittävä rooli kehittämishankkeen toteuttamisessa ja mm. edellisessä alaluvussa esitelty SUCBAS -hanke toimii Itämerenalueen osakomponenttina MARSUR -hankkeessa.²⁰²

MARSUR on luotu ensisijaisesti palvelemaan merellisten operaatioiden toteuttamista osana yhteistä turvallisuus- ja puolustuspoliittikkaa, joka muodostaa merkittävän osan Euroopan unionin yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta.²⁰³ Hankkeen lähtökohdat ovat sotilasviranomaisten normaali-, häiriö- ja poikkeusolojen sekä sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden tehtävistä johdettuja. Suomi on toiminut MARSUR - hankkeen johtovaltiona ja näin ollen SUCBAS -järjestelmä on ollut luonnollinen lähtökohta myös MARSUR -järjestelmää rakennettaessa. MARSUR -järjestelmän perusrakenne toiminnallisuuksineen onkin identtinen SUCBAS -yhteistyön kolmiportaisen perusrakenteen kanssa.²⁰⁴

¹⁹⁸ VNEUS 2009-00667, s. 5

¹⁹⁹ EU on budjetoinut hankkeelle vain 930 000 euroa perustuen juuri siihen tosiasiaan, että MARSUR ei edellytä uuden infran rakentamista, vaan siinä hyödynnetään jo olemassa olevia järjestelmiä, lähde: European security and defence 3-4/2011 s. 68

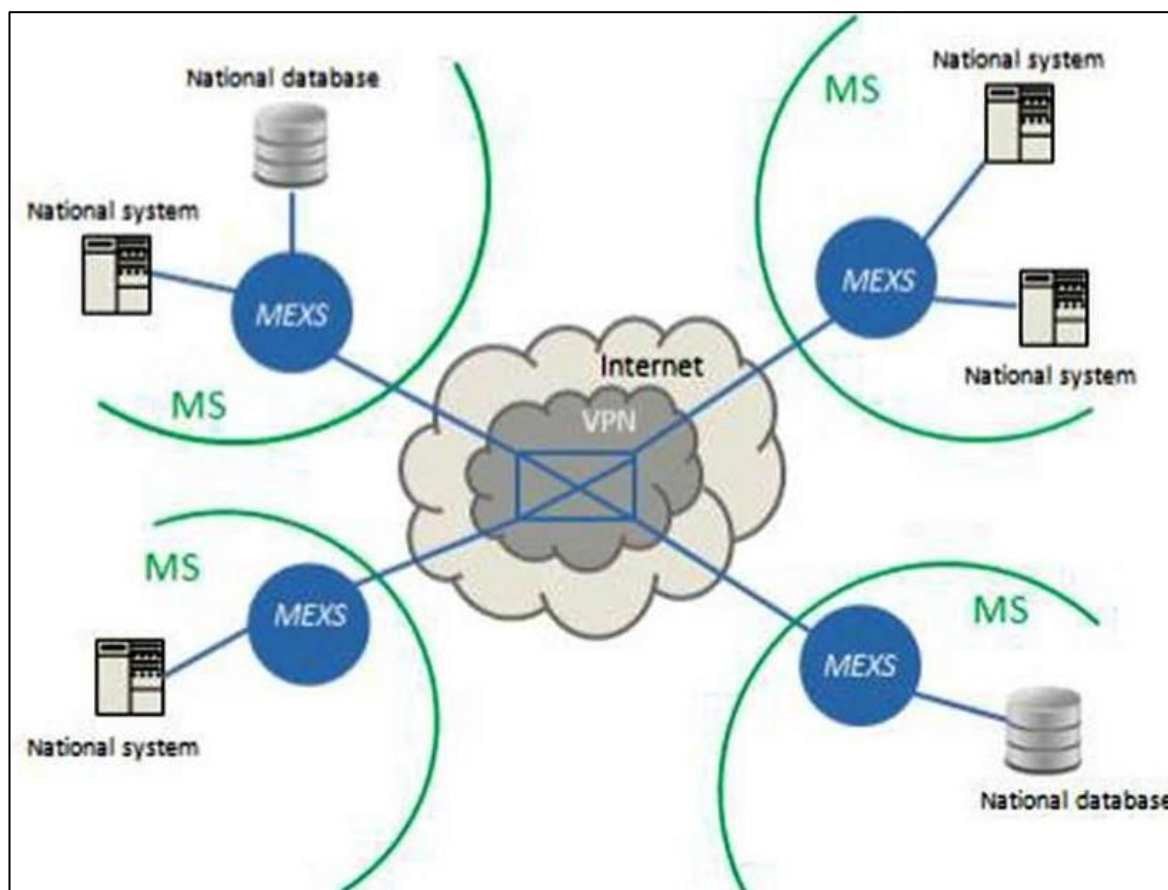
²⁰⁰ Alkuperäiset osallistujat Kypros, Saksa, Espanja, Suomi, Ranska, Kreikka, Portugali, Iso-Britannia, Belgia, Italia, Alankomaat, Puola, Ruotsi, Irlanti, Malta ja 2012 (lokakuu) alkaen edellä mainittujen lisäksi Bulgaria, Latvia ja Norja

²⁰¹ Maritime Surveillance (MARSUR) - Fact Sheet, European Defence Agency, 09/10/2012, saatavilla osoitteesta www.eda.europa.eu

²⁰² VNEUS 2009-00667, s. 6

²⁰³ European Security and Defence 3-4/2011 s. 68

²⁰⁴ Ruotuväki 13/2011



Kuva 10. MARSUR -järjestelmän tekninen toteutus.

Vaikka MARSUR - järjestelmän lähtökohdat ovatkin sotilaalliset, on sen hyötykäytön mahdollisuudet myös muiden merellisten toimijoiden ja politiikkalohkojen näkökulmasta²⁰⁵ huomioitu kehitystyössä. Teknisessä toteutuksessa on myös huomioitu mahdollisuus liittää järjestelmä osaksi CISE²⁰⁶ -ympäristöä. Järjestelmä ei myöskään ole suljettu, vaan vielä yhteistyön ulkopuolella olevilla jäsenmailla on mahdollisuus liittyä järjestelmään niin halutessaan. Järjestelmän keskeisimpänä tavoitteena on edelleen parantaa yhteisen tunnistetun meritilannekuvan (engl. Recognised Maritime Picture, RMP) laatua koko Euroopan Unionin alueella.²⁰⁷

²⁰⁵ Esim. yhdenmukainen rajaturvallisuus

²⁰⁶ Kts. alaluku 3.4.1

²⁰⁷ Maritime Surveillance (MARSUR) - Fact Sheet, European Defence Agency, 09/10/2012, saatavilla osoitteesta www.eda.europa.eu

Lokakuussa 2012 otettiin MARSUR -projektissa uusi kehitysaskel, kun lanseerattiin Category B (CAT-B) -ohjelma, jonka tarkoituksena on parantaa järjestelmän toiminnallisuuksia, järjestelmässä siirrettävän tiedon tietoturvasoa, sekä kartoittaa ja mahdollisesti sisällyttää järjestelmään jäsenmaiden uusia vaatimuksia. CAT-B -ohjelman tarkoituksena on myös parantaa teknistä arkkitehtuuria vastaamaan paremmin järjestelmän operatiivisen käytön tarpeisiin. Ohjelman keskiössä ovat välineet ja menetelmät, jotka mahdollistavat tietoturvaluokitellun tiedon siirtämisen ja hyödyntämisen yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvien operaatioiden (esim. Atalanta) yhteydessä tietoturvaa vaarantamatta.²⁰⁸

Järjestelmää on rakennettu vuodesta 2006 ja vuoden 2010 lopulla alkaneen demo-vaiheen jälkeen järjestelmä on tarkoitus saada operatiiviseen käyttöön (Full Operational Capability, FOC) vuoden 2014 alkuun mennessä. MARSUR -järjestelmän, kuten kaikkien muidenkin tässä tutkimustyössä tarkasteltujen merellisten turvallisuushankkeiden ja -järjestelmien, kehittämisen perusedellytykseksi on määritelty yhteisen tiedonsiirtotavan yhteisen käsitteistön lisäksi luottamuksen rakentaminen osapuolten välille.²⁰⁹

²⁰⁸ Maritime Surveillance (MARSUR) - Fact Sheet, European Defence Agency, 09/10/2012, saatavilla osoitteesta www.eda.europa.eu

²⁰⁹ Maritime Surveillance (MARSUR) - Fact Sheet, European Defence Agency, 09/10/2012, saatavilla osoitteesta www.eda.europa.eu

6 MUUT MERELLISET TURVALLISUUSHANKKEET JA YHTEIS-TOIMINTAMUODOT

Tässä luvussa käsitellään kahta Rajavartiolaitoksen näkökulmasta erittäin keskeistä yhteistyön muotoa, jotka eivät suoraan kuulu minkään edellä kuvatun politiikkalohkon alalle.

6.1 Baltic Sea Region Border Control Cooperation - BSRBCC

BSRBCC on Suomen silloisen ulkoministerin Tarja Halosen vuonna 1996 aloitteesta²¹⁰ perustettu Itämeren rantavaltioiden rajaviranomaisten yhteistyötä varten luotu järjestelmä. Järjestelmä perustettiin virallisesti Rajapäälliköiden kokouksessa Turussa vuonna 1997. BSRBCC -järjestelmässä ovat tänä päivänä mukana Suomen lisäksi Venäjä, Viro, Latvia, Liettua, Puola, Saksa, Ruotsi ja Norja. Islannille on myönnetty tarkkailijan status järjestelmässä.²¹¹

BSRBCC:n keskeiset tavoitteet liittyvät rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan, merenkulun turvallisuuteen ja ympäristönsuojeluun (kalastuksen valvonta ml.) Itämeren alueella. Operaatiivinen toiminta rakentuu kussakin jäsenmaassa 24/7 toimivan kansallisen koordinaatiokeskuksen (National Coordination Centre, NCC). muodostaman verkoston ympärille. BSRBCC:n keskeisimmän yhteistoimintaosapuolen Euroopan Unionin rajaturvallisuusvirasto Frontex:n mukaan BSRBCC toimii hyvänä esimerkkinä muulle rajaturvallisuusalan yhteistyölle.²¹²

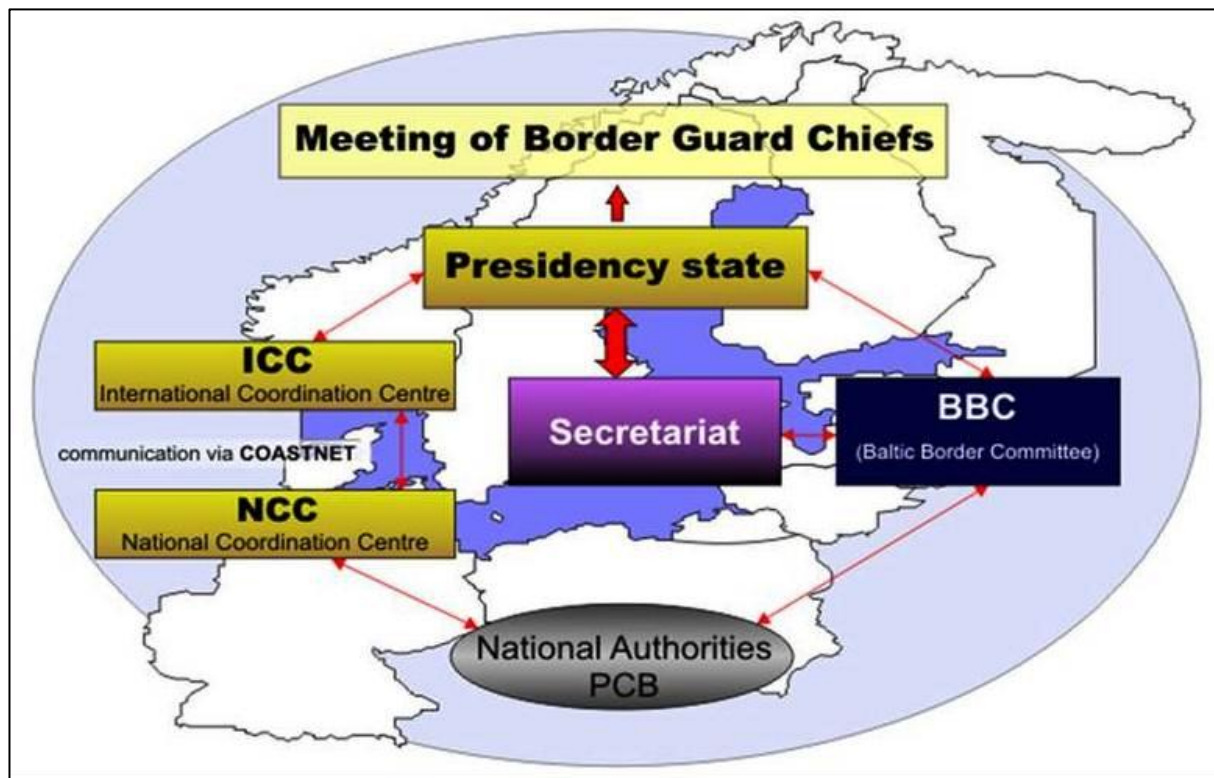
BSRBCC:n ylintä hallintovaltaa (mm. operatiivinen ja taloudellinen mandaatti) käytetään vuosittain järjestettävässä rajapäälliköiden kokouksessa (BSRBCC -konferenssi). Konferenssi järjestetään vuosittain vaihtuvan puheenjohtajamaan kutsusta. BSRBCC sihteeristö koordinoi operatiivista yhteistyötä, vastaa yhteistoiminnasta muiden organisaatioiden ja järjestelmien kanssa ja tukee Baltic Border Committee:n (BBC) toimintaa. BBC:n tehtävänä on valmistella ja toimeenpanna operatiivisen yhteistyön strategia ja siihen liittyvät yhteisoperaatiot Itämeren alueella. BBC:n tehtävänä on myös pitää kaikki osapuolet tietoisena paikallisesti toteutettavista operaatioista.

²¹⁰ Council of the Baltic Sea - kokous Kalmarissa Ruotsissa

²¹¹ www.bsrbcc.org

²¹² www.bsrbcc.org

COASTNET -tietojärjestelmää hyödyntävät kansalliset koordinaatiokeskukset huolehtivat operatiivisen tiedon välittämisestä reaaliaikaisesti kaikille osapuolille. Keskukset myös vastaavat kaiken olennaisen tiedon välittämisestä kansainväliselle koordinaatiokeskukselle (International Coordination Centre, ICC), joka toimii kulloisessakin puheenjohtajavaltiossa.²¹³



Kuva 11. BSRBCC -järjestelmän organisointi.

BSRBCC on lähes kaksikymmentä vuotta kestäneen toimintansa aikana luonut erinomaisen mallin valtioiden ja viraston väliset rajat ylittävälle yhteistyölle. Erityisen merkitykselliseksi yhteistyön tekee se tosiseikka, että BSRBCC on edelleen ainoa operatiivisen tason yhteistointajärjestelmä Euroopassa, jossa myös Venäjä on aktiivisena osapuolena mukana. Muut Euroopan Unionin merelliset turvallisuushankkeet ovat ainakin toistaiseksi jättäneet Venäjän ulkopuolelle, mitä voidaan pitää varsin merkittävänä haasteena toiminnan jatkokehittämisen näkökulmasta.

²¹³ www.bsrbcc.org

6.2 European Coast Guard Functions Forum - ECGFF²¹⁴

Euroopan unionin poliittisessa keskustelussa on 2000 -luvulla aika ajoin esiintynyt ajatus kansallisten rannikkovartiostotoimintojen EU -tason koordinoinnista vastaavasta virastosta ja jopa ylikansallisesta Euroopan Unionin rannikkovartiostosta, jolla olisi toimivalta toimia kaikilla EU:n merialueilla miehityksen ja aluksen lippuvaltiosta riippumatta. Vaikka idean alkuperää onkin mahdotonta jälkikäteen luotettavasti jäljittää, on itsestään selvää, että 2000-luvun suurilla onnettomuuksilla (esim. Erika, Prestige, Deepwater Horizon, Costa Concordia jne.), merirosvouksella (erityisesti Somalian rannikolla) ja muilla merellisillä rajat ylittävillä rikollisuuden muodoilla on ollut merkitystä rannikkovartiostotoimintaan liittyvän pohdinnan liikkeellepanevina voimina. Ajatus EU:n rannikkovartiostosta on herättänyt eri aikoina eri määrän keskustelua, mutta kaikkea keskustelua on kuitenkin selkeästi värittänyt osallistujien mielipiteiden jakautuminen niin puolesta kuin vastaan²¹⁵. Huomion arvoista on, että ylikansallista EU:n rannikkovartiostoa vastustavatkin puheenvuorot ovat yleensä painottaneet tiiviimmän yhteistyön merkitystä merellisen turvallisuuden alalla.

Euroopan Unionin tasolla eräänlaisena lähtölaukauksena voidaan pitää direktiiviä 2005/35 ”on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements”, jonka kohdassa 11 komissiota kehoitetaan toteuttamaan tutkimus: ”*feasibility study on a European coastguard*”. Ehdotuksen mukaan tutkimuksen tulisi keskittyä ympäristönsuojelun järjestämiseen merialueilla ja sen tulisi mahdollisesti sisältää myös ehdotus Eurooppalaisen rannikkovartioston perustamisesta.²¹⁶ Komissio ei kuitenkaan vielä tuolloin käynnistänyt erillistä hanketta asian edelleen kehittämiseksi, mutta on sittemmin useasti painottanut, erityisesti yhdennetyn meripolitiikan ja yhdennetyn merivalvonnan²¹⁷ yhteydessä, jäsenvaltioiden välisen yhteistoiminnan merkitystä rannikkovartiostojen välillä. Myös Frontex:n järjestämissä rannikkovartiostojen päälliköiden kokouksissa on korostettu rajat ylittävän yhteistyön merkitystä merellisen turvallisuuden ylläpitämiselle Euroopan Unionissa.

²¹⁴ Täydellinen nimi: Forum of the Heads of the Coast Guards Functions of the European Union and Schengen associated countries

²¹⁵ Suomen viralliset kannanotot kts. myös alaluvut 3.2.1 ja 3.2.2

²¹⁶ Directive 2005/35/EC

²¹⁷ Kts. esim. KOM(2009)584 lopullinen

Ajatus EU:n rannikkovartioston perustamisesta oli esillä myös yhdenmety meripolitiikan luomiseen liittyvässä komission julkaisemassa Vihreässä kirjassa²¹⁸. Vihreän kirjan perusteella tehdyn kuulemisen yhteenvedo on koottu komission tiedonantoon KOM (2007) 574 lopullinen: ”Päätelmät eurooppalaista meripolitiikkaa koskevasta kuulemisesta”. Johtopäätöksissä todetaan, että ajatus eurooppalaisesta rannikkovartiostosta sai lausunnoissa vain vähän kannatusta, mutta jäsenvaltioiden rannikkovartiostojen välistä yhteistyötä kannustettiin laajalti.²¹⁹

Yhteistyön ehkä keskeisimpänä haasteena on pidetty rannikkovartiostotoimintojen erilaista organisointitapaa kussakin jäsenmaassa. Toimintoja on organisoitu liikenneministeriön (esim. Iranti), puolustusministeriön (esim. Tanska), sisäministeriön (Suomi) tai jopa useiden eri ministeriöiden ja virastojen (esim. Ranska) hallinnonaloille.²²⁰ Toimintojen erilaisesta organisoinnista johtuen on varsin luonnollista, että Euroopan Unionissa ei ole sen historian aikana ollut yhtenäistä määritelmää rannikkovartiostotoiminnoille.

Puolassa vuonna 2009 Frontex:n toimesta järjestetyssä rannikkovartiostojen päälliköiden kokouksessa - johon osallistui 22 jäsenmaan, komission ja useiden EU:n erillisvirastojen edustajia - rannikkovartiostojen päälliköt olivat yhtä mieltä tiiviimmän yhteistyön ja yhteisen tietojenvaihtojärjestelmän merkityksestä Eurooppalaisten merellisten turvallisuushuikien hallinnassa. Yhteistyön kulmakiveksi nimettiin EU -tason yhteistyö, jonka tulisi rakentua Euroopan Unionin yhdenmety meripolitiikan, SafeSeaNet:n ja EUROSUR:n kaltaisten rakenteiden ja järjestelmien varaan. Myös erillisvirastojen (ensisijaisesti EMSA, Frontex, CFCA) välisen yhteistyön syventäminen nähtiin EU -tason rannikkovartiostotoimintojen kehittämisen näkökulmasta merkitykselliseksi.²²¹

Puolan kokouksen seurauksena perustettu ECGFF on itsenäinen, ei-poliittinen ja vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyörakenne. ECGFF:n jäseniä ovat Euroopan Unionin jäsenmaiden ja Schengen maiden rannikkovartiostojen päälliköt, komissio ja Euroopan Unionin erillisvirastot CFCA, EMSA ja Frontex. Muita vastaavia rannikkovartiostojen yhteistyöfoorumeja, joissa EU -maita on edustettuna, ovat North-Atlantic Coast Guard Forum (NACGF), Black Sea Coast Guard and Border Forum ja Mediterranean Coast Guard Functions Forum (MedCGF).²²²

²¹⁸ Kts. myös alaluvut 3.2.1 ja 7.1

²¹⁹ KOM (2007) 574 lopullinen

²²⁰ Artikkel: ”INNOVATION AND INTEROPERABILITY IN SEARCH AND RESCUESAR EUROPE 2012”, tarkemmat tiedot kts. lähdeluettelo

²²¹ Kokouksen lehdistötiedote, luettavissa FRONTEX:n internet-sivuilla

²²² ECGFF -esite (2012)

ECGFF:n puitteissa toteutetun yhteistyön tavoitteena on tutkia ja kehittää rannikkovartiostotoimintoja yhdessä siviili ja sotilasviranomaisten kanssa. Yhteistyön avulla voidaan kehittää yhteisiä toimintamalleja ja tietojenvaihtomenetelmiä ennen kaikkea keskinäisen luottamuksen rakentamisen hengessä alueellisissa konteksteissa.²²³ Huomion arvoista on, että Venäjä on mukana monessa muussa rannikkovartiostofoorumissa (esim. Mustalla merellä), mutta tähän foorumiin se ei ainakaan toistaiseksi kuulu.

Vuonna 2012 ECGFF keskittyi määrittelemään rannikkovartiostotoimintoja, joiksi tunnistettiin: maritime safety, maritime security, maritime customs activities, the prevention and suppression of trafficking and smuggling and connected maritime law enforcement, maritime border control, maritime surveillance, maritime environmental protection and response, search and rescue, accident and disaster response, ja fisheries control.²²⁴

Liikenneasioiden pääosasto DG MOVE on komission ohjauksesta käynnistämässä tutkimusta ”European Coastguard Feasibility”, jonka tarkoituksena on tarkastella lähemmin yhteistyötä ja sen kehittämistä sekä ad-hoc tilanteiden koordinointia jäsenmaiden välillä.²²⁵ Tämän tutkimuksen tarkempi sisältö tai sen lopputulokset eivät ole olleet tutkijan käytössä tutkimustyön aikataulun puitteissa. Itsestään selvää kuitenkin on, että keskustelu Euroopan Unionin tasoisien rannikkovartiostotoiminnon kehittämisestä ei ainakaan laannu tehtävän selvityksen myötä.

²²³ ECGFF -esite (2012)

²²⁴ Lähde: Irish Coast Guard

²²⁵ Artikkel: ”INNOVATION AND INTEROPERABILITY IN SEARCH AND RESCUESAR EUROPE 2012”, tarkemmat tiedot kts. lähdeluettelo

7 ANALYYSI JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä alaluvussa vastataan asetettuun tutkimusongelmaan analysoimalla EU -tason merellisten turvallisuushankkeita sekä yhdennetyn meripolitiikan turvallisustulottuvuutta tutkimuskysymysten mukaisesti

7.1 EU -tason merellisten turvallisuushankkeiden moniulotteinen verkosto

Luonteenomaista EU-tason merellisille hankkeille näyttää olevan niiden eteenpäin vieminen usealla ”eri rintamalla”. On ilmeistä, että tämä johtuu ainakin osittain siitä, että merelliset asiat ovat nousseet EU:n agendalle oikeastaan vasta 2000 -luvulta alkaen ja merellisen toimintaympäristön viranomais- ja muu toimijakenttä on jäsenmaissa hyvin kirjavaa. Tämä on puolestaan hedelmällistä maaperää EU:n sisäiselle kilpailulle, jossa eri politiikkalohkoilla ja eri virastojen toimesta pyritään pääsemään mahdollisimman merkittävään asemaan tällä strategisesti erittäin tärkeällä alueella. Tutkimustyön myötä on käynyt ilmeiseksi, että merellisten turvallisuushankkeiden lähtökohdissa ja tavoitteissa on paljon yhteisiä elementtejä, mutta niiden perimmäiset päämäärät poikkeavat luonteeltaan toisistaan.

Turvallisuusnäkökulmasta keskeisin puute, joka on myös osaltaan mahdollistanut edellä kuvattun kehityksen, on tähän saakka ollut EU:n merellisen turvallisuusstrategian puute. Valmistuessaan EU:n merellinen turvallisuusstrategia tulee luomaan tärkeän tukijalan, jonka ympärille EU:n merelliset turvallisuushankkeet voidaan kytkeä. Nähtäväksi jää, miten strategiassa ratkaistaan kysymys merellisen turvallisuusympäristön ”päävastuuviranomaisesta”. On itsestään selvää, että kysymys herättää intohimoja niin siviili- kuin sotilasviranomaisten keskuudessa ja yksittäisillä jäsenmaillakin saattaa olla hyvin suuri tarve vaikuttaa strategian sisältöön ja sanamuotoihin juuri tästä näkökulmasta.

Merelliset turvallisuushankkeet voidaan jakaa karkeasti kahteen kategoriaan: sotilaalliset ja ei-sotilaalliset hankkeet. Luonteenomaista molempien sektoreiden hankkeille näyttää olevan ainakin käytetyn retoriikan tasolla osoitettu halukkuus huomioida myös toisella sektorilla toteutetut hankkeet. Tarvetta kokonaisvaltaiselle koordinoinnille (engl. comprehensive approach) on peräänkuulutettu molemmin puolin.²²⁶ Rannikkovartiostotoimintojen koordinoitiin pohjautuva yhteistyöfoorumi ECGFF voidaan mieltää myös osaksi EU-tason merellisen voimatasapainon hakemista siviili- ja sotilasviranomaisten välillä. ECGFF on eräänlainen siviiliviranomaisten vastine jäsenmaiden merivoimien komentajien (Chiefs of European Navies, CHEN)²²⁷ yhteistyöfoorumille.

Keskeisimpänä merellisiä turvallisuushankkeita yhdistävänä elementtinä on tarve valvoa merialueita kattavasti. Toinen yhdistävä tekijä on turvallisuus, mutta turvallisuuden käsitteen sisältö on aina riippuvainen määritelmän laatijasta. Yhteisen puolustus- ja turvallisuuspolitiikan alalla turvallisuus on ensisijaisesti sotilaallista turvallisuutta (Security), yhdennetyn rajaturvallisuuden alalla puhutaan rajaturvallisuuden ylläpidosta ja rikostorjunnasta ja yhdennetyn meripolitiikan alalla korostuvat enemmän meriturvallisuus (Safety) ja lainvalvonta (Law Enforcement).

Koko EU:n toiminnan, ja samalla merellisten turvallisuushankkeiden onnistumisen, kannalta keskeinen ulottuvuus on jäsenmaiden ja niiden viranomaisten välinen luottamus. Luottamuksen merkitystä on korostettu lähes kaikissa tarkasteltavana olevissa hankkeissa. Keskinäinen luottamus on perusedellytys yhdelle keskeisimmistä yhteistoiminnan periaatteista merellisten turvallisuushankkeiden kontekstissa: *”need to know - responsibility to share”*.

²²⁶ Esimerkiksi julkaisussa ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach Lutz Feldt, Dr. Peter Roell, Ralph D. Thiele, Issue No. 222 April 2013 todetaan seuraavaa: *”Civilian-Military cooperation should be enforced following the regional and step-by step approach, using ongoing and future maritime operations like UNIFIL and anti-piracy operations and their components of Mari-time Capacity Building ashore and at sea as another challenge and opportunity.”*.

²²⁷ CHEN -yhteistyöfoorumi ei ole käsitelty erikseen tässä tutkimustyössä. Yhteistyöfoorumin internet -sivujen mukaan CHEN on *”-- an informal, independent and non-political forum whose membership includes the Chief of Navy of each European maritime nation that is either a member of NATO or the EU and has naval armed forces. CHENS seeks to promote understanding between navies of the member countries, to examine issues of common and mutual interest and to increase awareness of the maritime domain in member countries --- The promotion of naval points of view within strategic fora and the wider maritime community is therefore considered to be an important function of CHENS”*, www.chens.eu, tiedot haettu 10.5.2013.

Onnistunutkaan CISE -arkkitehtuuri ei siis vielä itsessään riitä, vaan todellisiin synergiaetuihin ja kustannussäästöihin päästään vasta tilanteessa, jossa osapuolten välinen luottamus mahdollistaa muutakin kuin pelkistetyn meritilannekuvan välittämisen. Luottamuksen rakentaminen 27 jäsenmaan välillä on ollut yksi EU:n keskeisimmistä haasteista koko sen historian ajan, eivätkä viime vuosien taloudelliset vaikeudet ole asiaa helpottaneet.

Haasteeksi ovat muodostuneet myös politiikkalohkojen ja ehkä ennen kaikkea niitä hallinnoivien pääosastojen keskinäiset asetelmat ja eturistiriidat. Merellisiä hankkeita on käynnissä niin DG MARE:n, DG HOME:n, DG MOVE:n kuin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa. Pääosastojen ja niiden alaisten erillisvirastojen, joista tämän tutkimuksen kannalta keskeisimmät ovat EMSA, EFC, Frontex ja EDA, merellisten toimintojen keskinäisesti osin päällekkäisiäkin hankkeita tarkasteltaessa ei voi välttyä siltä johtopäätökseltä, että merellisten asioiden kokoaminen yhden EU:n merellisen erillisviraston tai pienemmän orgaanin (vrt. Ranskan pääministerin alaisuudessa toimiva merellinen sihteeristö) alle saattaisi olla yksi mahdollisista ratkaisuista kokonaisuuden selkiyttämiseksi. Ongelmaksi karsimisessa muodostuisi kuitenkin varsinkin suurten virastojen historiansa aikana saavuttava institutionaalinen asema, jonka purkaminen saattaa osoittautua ylivoimaiseksi EU:n kaltaiselle yhteisölle.

Eri politiikkalohkojen ristiveto merellisten turvallisuushankkeiden toteuttamisessa ei luonnollisestikaan ole jäänyt komissiolta huomaamatta. Alaluvussa 3.4.5 esitelty CoopP on komission vastaus eri hallinnon aloilla tapahtuneen ja tapahtuvan kehityksen ”haltuunottoon”. Onnistuessaan CoopP ensimmäinen askel kohti eräänlaista EU:n yhdenmuettyä meriturvallisuutta, vaikkakin se toimii ensisijaisesti vain testihankkeena yhteiselle tietojenvaihtoympäristölle.

Euroopan Parlamentti, EU:n neuvosto ja komissio julkaisivat kesällä 2012 yhteisen julkilausuman (engl. Joint Statement) koskien EU:n virastojen toiminnan edelleen kehittämistä. Julkilausuman liitteenä oli kehittämisen käytännön suuntaviivoja sisältävä asiakirja ”Common Approach”. Julkilausumassa todetaan, että vaikka se ei ole oikeudellisesti sitova, erillisvirastojen tulee huomioida sen sisältö toimintojensa järjestämisessä ja kehittämisessä.

Julkilausumassa todetaan, että erillisvirastot ovat muodostuneet osaksi EU:n toimintamallia ja saavuttaneet suuresta lukumäärästään (31 kpl) huolimatta institutionaalisen aseman EU:n sisällä. Julkilausuman keskeinen viesti on tarve tarkastella kriittisesti erillisvirastojen päällekkäisyyksiä ja mandaatteja, sekä tarvittaessa yhdistää virastoja suuremmiksi kokonaisuuksiksi tai tarvittaessa kokonaan lopettaa yksittäisiä virastoja. Julkilausuman liitteessä annetaan yksityiskohtaisempia ohjeita virastojen toiminnan järjestämiseksi tulevaisuudessa.²²⁸

Ensimmäinen tämän julkilausuman hengessä toteutettu uudistus on käynnistynyt keväällä 2013, kun komissio on antanut ehdotuksen EUROPOLIN ja CEPOL:n yhdistämiseksi yhdeksi lainvalvonta-alan yhteistyön ja koulutuksen keskuksiksi.²²⁹ Tämä ensimmäinen askel on tulokittavissa pään avaukseksi, jonka seuraukset saattavat ulottua myös merellistä turvallisuutta hallinnoivien erillisvirastojen toimintaan. Esimerkkinä mainittakoon, että uuden EUROPOL:n yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi on määritelty *”auttaa jäsenvaltioita vakavan rajatylittävän rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa”*, joka liittyy selkeästi myös rajaturvallisuuden operatiivisesta yhteistyöstä vastaavan Frontex:n toimintaan. Huomion arvoista kuitenkin on, että julkilausuman mukaan sen sisältö ei koske yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla toimivia virastoja (esim. EDA).

Pidemmällä tarkastelujaksolla yhtenä mahdollisena tulevaisuuspolkuna EU -tason merellisen turvallisuuden alalla on ehdottomasti EU -tason yhdennetyn rannikkovartiostotoiminnan luominen. Kuten aikaisemmin on todettu, ajatus EU:n rannikkovartioston perustamisesta oli esillä jo yhdennetyn meripolitiikan luomiseen liittyvässä komission julkaisemassa Vihreässä kirjassa²³⁰. Ajatus eurooppalaisesta rannikkovartiostosta sai tuolloin annetuissa lausunnoissa vain vähän kannatusta, mutta jäsenvaltioiden rannikkovartiostojen välistä yhteistyötä kannustettiin laajalti.²³¹ Liikenneasioiden pääosasto DG MOVE on komission ohjauksesta parhailleen käynnistämässä tutkimusta ”European Coastguard Feasibility”, jonka tarkoituksena on tarkastella lähemmin yhteistyötä ja sen kehittämistä sekä ad-hoc tilanteiden koordinointia jäsenmaiden välillä.²³²

²²⁸ Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies 19.7.2012

²²⁹ Euroopan komission lehdistötiedote ”Europolista EU:n lainvalvonta-alan yhteistyön ja koulutuksen keskus”, Bryssel 27.3.2013

²³⁰ Kts. myös alaluvut 3.2.1 ja 7.1

²³¹ KOM (2007) 574 lopullinen

²³² Artikkel: ”INNOVATION AND INTEROPERABILITY IN SEARCH AND RESCUESAR EUROPE 2012”, tarkemmat tiedot kts. lähdeluettelo

Limassolissa lokakuussa 2012 kokoontuneet meriasioista vastaavat ministerit ja komission edustajat painottivat yhdenmukaisen merivalvonnan ja CISE:n merkitystä yhdenmukaisen meripolitiikan tavoitteiden saavuttamisessa yhdessä tiivistyvän yhteistyön kanssa.²³³ CISE onkin tällä hetkellä selkeästi lähes kaikkia merellisiä turvallisuushankkeita tavalla tai toisella yhdistävä hanke, jonka onnistuminen tai epäonnistuminen on strategisen tason kysymys EU:lle ja ennen kaikkea sen jäsenmaiden merellisten viranomaisien välisen yhteistyön kehittämiseksi.

BSRBCC -yhteistyön merkitystä ei voi väheksyä puhuttaessa EU-tason merellisten turvallisuushankkeiden onnistumisen edellytyksistä, koska BSRBCC on lähes kaksikymmentä vuotta kestäneen toimintansa aikana luonut erinomaisen mallin valtioiden ja viraston väliset rajat ylittävälle (merelliselle) yhteistyölle. Erityisen merkitykselliseksi yhteistyön tekee se tosiseikka, että BSRBCC on edelleen ainoa operatiivisen tason yhteistoimintajärjestelmä Euroopassa, jossa myös Venäjä on aktiivisena osapuolena mukana. Muut Euroopan Unionin merelliset turvallisuushankkeet ovat ainakin toistaiseksi jättäneet Venäjän ulkopuolelle, mitä voidaan pitää varsin merkittävänä haasteena toiminnan jatkokehittämisen näkökulmasta. Suomi on toistuvasti painottanut Venäjän merkitystä yhtenä merellisten turvallisuushankkeiden osapuolena ja muiden kuin sotilaallisten meritilannekuvahankkeiden osalta ajatus on saanut pääosin positiivista vastakaikua myös muilta jäsenmailta.

7.2 IMP:n keskeinen säädöspohja turvallistamisen näkökulmasta

Yhtenä tämän tutkimustyön lähtökohdista on ollut tutkijan oma pohdinta siitä, onko mahdollista että merta ja merellisiä toimintoja on tietoisesti tai tiedostamatta ns. turvallistettu yhdenmukaisen meripolitiikan alalla ja näin toimien keinotekoisesti luotu merestä ja merellisistä toiminnoista Euroopan integraation syvenemiseen johtavia muutosajureita.

Syvälinen analyysi kaikkien tarkastelussa olevien yhdenmukaisen meripolitiikan alalla toteutettujen merellisten turvallisuushankkeiden turvallistamisulottuvuudesta vaatisi tutkijan näkemyksen mukaan laajemman, jopa väitöskirjatasoisen, tutkimuksen toteuttamista. Erityisesti tarve päästä analysoimaan EU-päätöksentekoon vaikuttaneita toimenpiteitä / turvallistamistekoja varsinaisten virallisten dokumenttien taustalta, edellyttäisi tutkijan näkemyksen mukaan mahdollisuutta kohdentaa työpanosta huomattavasti tätä työtä varten osoitettua enemmän päätöksentekoon vaikuttavien taustatekijöiden ja toimijoiden suuren määrän vuoksi.

²³³ Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission, on a Marine and Maritime Agenda for growth and jobs

Edellä mainituista syistä johtuen, tässä tutkimustyössä tarkastelu on rajattu koskemaan yhdennetyn meripolitiikan yksittäisten turvallisuushankkeiden sijasta politiikkalohkoa kokonaisuutena ja näin ollen tarkasteluun on valittu yhdennetyn meripolitiikan muodostamisen keskeisimmät säädökset, eli nk. Vihreä²³⁴ - ja Sininen²³⁵ kirja, painopisteen ollessa perusteluissa käytetyssä retoriikassa. Tarkastelussa pyritään tunnistamaan turvallistamiseen liittyvät keskeiset tekijät, eli turvallistaja (securitizing actor²³⁶), turvallistamisen keinoin suojeltava kohde (referent object²³⁷), toiminnalliset osapuolet (functional actors²³⁸) ja turvallistamisen alat (security factors)²³⁹ sekä arvioimaan onko kyse politisoidusta vai turvallistetusta asiakokonaisuudesta.

7.2.1 Vihreä kirja

Komission mukaan Vihreä kirja muodostaa osan EU:n kestävästä kehityksestä ja on selkeä osa sen toteuttamista. Vihreällä kirjalla pyrittiin: ”--- laajemmassa merenkulkuyhteydessä edistämään kasvua ja työpaikkojen luomista Lissabonin strategian mukaisesti kestäväällä tavalla, jolla varmistetaan meriympäristön suojelu”. Vihreässä kirjassa siis korostetaan valtamerten avainasemaa rannikkoalueilla elävien, työskentelevien tai lomailevien EU:n kansalaisten elämänlaadun parantamisessa.

Vihreän kirjan valmistelusta vastaavalle erityisryhmälle komissio antoi tehtäväksi: ”--- tarkastella meriin ja valtameriin liittyvää tai niihin vaikuttavaa eurooppalaista taloudellista toimintaa ja tässä suhteessa harjoitettavaa politiikkaa”. Valmistelun tavoitteena oli siis löytää keinoja, joiden avulla eurooppalaiset voisivat hyödyntää valtameriä paremmin ja kestävämmällä tavalla.²⁴⁰

²³⁴ KOM (2006) 275 lopullinen, käsitelty myös tutkimusraportin alaluvussa 3.2.1

²³⁵ KOM (2007) 574 lopullinen, käsitelty myös tutkimusraportin alaluvussa 3.2.2

²³⁶ ”Actors who securitize issues by declaring something – a referent object - existentially threatened”, Williams Paul D (editor), s. 73

²³⁷ ”Things that are seen to be existentially threatened and that have a legitimate claim to survival”, Williams Paul D (editor), s. 73

²³⁸ ”Actors who affect the dynamics of a sector. Without being the referent object or the actor calling for security on behalf of the referent object, this is an actor who significantly influences decisions in the field of security.”, Williams Paul D (editor), s. 73

²³⁹ ”Fields of activity or arenas (military, societal, political, economic and environmental) that entail particular forms of security interactions and particular definitions of referent objects”, Williams Paul D (editor), s. 73

²⁴⁰ KOM (2006) 275 lopullinen

Vihreän kirjan johdannossa on todettu, että meriliikennettä, teollisuutta, rannikkoalueita, merellä tapahtuvaa energiatuotantoa, kalastusta, meriympäristöä, sosioekonomista yhteenkuuluvuutta ja muita merkityksellisiä aloja koskevat jäsenmaiden ja EU -tason menettelytavat ovat kehittyneet erillään, eikä näiden toimialojen ja menettelytapojen välisiin yhteyksiin ei ole järjestelmällisesti paneuduttu yleiseltä merenkulkuun liittyvältä näkökannalta. Johdannossa myös todetaan, että muodostettavan meripolitiikan olisi oltava yhteydessä Lissabonin strategiaan ja ottaen huomioon ekosysteemipohjaisen hallinnoinnin periaatteet. Johdannossa korostetaan myös toissijaisuuden periaatetta toteamalla, että EU:n toimia tarvitaan ainoastaan, jos ne antavat lisäarvoa kansallisille ja paikallisille toimille.²⁴¹

Vihreän kirjan johdantoon kirjatut perusteet nojaavat siis hyvin voimakkaasti kestävän kehitykseen ja ympäristönsuojelullisiin näkökohtiin EU -kansalaisten toimeentulonäkökohdat huomioiden. Turvallistamiseen liittyvän laajan turvallisuuskäsityksen jaottelun mukaisesti em. perustelut tulevat siis ensisijaisesti turvallisuuden ympäristö- ja taloussektorilta. Vihreän kirjan luku kaksi korostaa edelleen taloudellisia näkökohtia nostamalla Euroopan johtavan aseman säilyttämisen kestävän merialan kehittämisessä yhdeksi meripolitiikan keskeisistä tavoitteista. Luvussa käsitellään mm. merenkulktalouden taloudellista merkitystä sekä alan kasvunäkymiä ja kilpailukyvyn lähteitä sekä talousalojen välisiä suhteita ja EU -tason sääntelykehystä. Luvussa pohditaan myös ilmastomuutoksen vaikutuksia ja merellisellä bioteknologiaalla on huomattavaa potentiaalia.²⁴²

²⁴¹ KOM (2006) 275 lopullinen

²⁴² KOM (2006) 275 lopullinen

Vihreä kirjan luku kolme keskittyy elämänlaadun parantamiseen rannikkoalueilla ja siinä tarkastellaan terveen meriympäristön merkitystä EU:n kansalaisten elämänlaadulle. Luvussa käsitellään myös rannikkoon ja rannikkoasukkaisiin kohdistuvia erilaisia uhkakuvia: ”We need to ask how to protect the oceans, but also how to protect ourselves from them. Serious risks for people and goods are related to the sea. Many of these are connected with natural risks such as erosion, coastal flooding, storms and tsunamis. Some of these are clearly human-induced, such as climate change and require urgent action to avoid serious impacts in the decades ahead. Mitigating climate change is the key to protecting our economy. In view of already unavoidable impacts comprehensive adaptation strategies are required to manage risks for coastal and offshore infrastructure, to organise sea defence and protect marine ecosystems sustaining maritime activities. There are also risks of a human nature, especially pollution from human activities like accidental and operational pollution by ships and also those related to illegal activities such as smuggling, illegal migration, piracy and terrorism”.²⁴³

Uhkanäkökulmasta tarkasteltuna Vihreän kirjan luvussa kolme nostetaan siis esille uhkina (miltä turvataan) sekä ympäristöön liittyviä tekijöitä, että rikollisuuteen liittyviä ilmiöitä. Turvattavina kohteina (mitä turvataan) puolestaan nostetaan esiin EU:n kansalaiset sekä EU:n talous. Kysymykseen ”miten turvataan” vastataan Vihreän kirjan luvuissa 4-6.

Vihreän kirjan luku neljä keskittyy erilaisiin menetelmiin joilla ihmisten ja valtamerten vuorovaikutussuhdetta tulisi hoitaa. Luvussa todetaan muun muassa tarve EU:n laajuiselle merialojen tietojärjestelmälle sekä merialueiden aluesuunnittelujärjestelmille, joiden keskeiset tavoitteet liittyvät turvallisuuden lisäämiseen ja taloudellisen toiminnan tukemiseen merialueilla.²⁴⁴

²⁴³ KOM (2006) 275 lopullinen

²⁴⁴ KOM (2006) 275 lopullinen

Luku viisi keskittyy hyvän hallintotavan vaatimukseen ja perustelee tarvetta yhdenmetylle toissijaisuusperiaatteeseen perustuvalla päätöksenteolla meripolitiikan alalla. Luvussa otetaan myös kantaa merellisen lainvalvonnan toteuttamiseen resurssien koordinoitulla käytöllä: ”*The growing need to identify, intercept and indict individuals engaging in smuggling, trafficking of human beings, illegal fishing, clandestine immigration and terrorism suggests some urgency for the coordination of existing national assets and the common procurement of new ones*”. Luvussa esitetään myös kysymys EU:n rannikkovartioston²⁴⁵ perustamisesta: ”*Should an EU coastguard service be set up? What might be its aim and functions?*”. Myös jäsenmaiden laivastojen osallistuminen siviilitoimintojen tukemiseen nostetaan esille. Luvussa tarkastellaan myös yhdenmetyt meripolitiikan ulkoista ulottuvuutta, koska pääosa sääntelystä tapahtuu maailmanlaajuisella tasolla esimerkiksi YK:n toimesta (UNCLOS etc.): ”*Much of maritime policy, particularly where it concerns trans-boundary activities is best regulated on the basis of international rules. So if the EU develops new ideas in maritime policy, it will want to share these with the international community. Where it sees the need for new international rules it will contribute to their introduction*”.²⁴⁶

Vihreän kirja luku kuusi keskittyy Eurooppalaisen merenkulkualan perinnön korostamiseen ja eurooppalaisen merenkulkualan identiteetin vahvistamiseen, jotta politiikan keinoin kyettäisiin parantamaan kuvaa merenkulkualan ammattesta ja myötävaikuttamaan merenkulkualojen suorituskyvyn kohenemiseen.²⁴⁷

Kokonaisuutena tarkasteltuna voidaan siis todeta, että Vihreän kirjan perustelut nojaavat vahvasti ympäristö- ja kestävän kehityksen näkökulmiin. Tiedonannossa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että samaan aikaan kun teknologian kehitys mahdollistaa merialueiden yhä tehokkaamman käytön, myös niiden kuormitus on kasvanut voimakkaasti. Keskeisimmiksi turvattavaksi kohteiksi on nostettu merellinen ympäristö sekä EU:n kansalaiset ja taloudellinen kehitys. Turvallistajan rooli on Vihreässä kirjassa selkeästi komissiolla ja toimijoita ovat kaikki valtiolliset ja ei-valtiolliset toimijat, joilla on liittymäpinta tiedonannossa määriteltyihin meripolitiikan osa-alueisiin: meriteollisuuteen liittyvä teknologia ja innovointi, meriammattien arvostus ja koulutus, merialueiden riskienhallinta, rannikkoalueilla asuvien elämän laatu, rannikkoalueiden turismin kehittäminen, rannikkoalueiden hallinnointi, merialueiden hallinnoinnin edellyttämät työkalut ja tilastot sekä merten aluesuunnittelu. Keskeisiksi turvallisuuden sektoreiksi tässä asiakirjassa nousevat ympäristö ja talous.

²⁴⁵ Nykytilanteen osalta kts. alaluku 6.6

²⁴⁶ KOM (2006) 275 lopullinen

²⁴⁷ KOM (2006) 275 lopullinen

Määritelmällisesti turvallisuus on Buzanin mukaan niin kutsuttu puheteko, retorinen siirto, osana poliittista strategiaa. Tällainen turvallisuuteen liittyvä puheteko siirtää käsiteltävän asian rajoitetummalle politiikan sektorille, tai jopa nostaa sen politiikan yläpuolelle ja tällaista retorista siirtoa kutsutaan turvallistamiseksi. Toisin sanoen tietty asia tai kokonaisuus, jonka ei aikaisemmin ole mielletty kuuluvan turvallisuuskysymyksen kategoriaan, nostetaan julkisen keskustelun kautta uhaksi, jonka käsittely edellyttää jollakin tavoin poikkeuksellisia toimenpiteitä poliittisilta päättäjiltä.²⁴⁸ Käyttämällä uhka -ilmausta tietyn aiheen tai kokonaisuuden käsittelyn yhteydessä, aihe voidaan siirtää alueelle, jossa toimiminen asian käsittelemiseksi turvallisuuskysymyksenä näyttää välttämättömältä. Turvallistaminen edellyttää kuitenkin aina intersubjektiivisen turvallisuusuhan mielikuvan synnyttämisen vastaanottajan, eli tässä tapauksessa EU kansalaisten mielessä.²⁴⁹

Turvallistamisella on aina myös jokin kohde (engl. referent object), joka on vakavasti uhattu. Vihreän kirjan perusteluissa turvattavat kokonaisuudet ovat ensisijaisesti ympäristö, talous ja EU:n kansalaisten hyvinvointi, mutta minkään kohdalla käytetty retoriikka ei viittaa nk. ”eksistentiaaliseen” uhkaan vaan kyseessä on pikemminkin riskien hallinnasta kuin eloonjäämiskamppailusta. Tällä perusteella Vihreän kirjan sisältö on luonteeltaan ensisijaisesti politisointia ja turvallistamisen sijasta.

7.2.2 Sininen kirja

Sinisen kirjan perusteluosat ovat sisällöltään hyvin yhteneväiset, joskin tiiviimmät, vihreässä kirjassa esitettyjen argumenttien kanssa. Meripolitiikan tavoite on kuvattu seuraavasti: ”Yhdennetyllä meripolitiikalla lisätään EU:n valmiuksia vastata globalisaation ja kilpailukyvyn, ilmastonmuutoksen, meriympäristön pilaantumisen, meriturvallisuuden, energiavarmuuden ja kestävä kehityksen haasteisiin”²⁵⁰. Uhkien sijasta puhutaan siis haasteista, joihin EU:n tulee kyetä vastaamaan. Asian tärkeyttä on korostettu Sinisen kirjan tiivistelmä -osassa toteamalla, että: ”Koska globalisaatio ja ilmastonmuutos etenevät nopeasti, asialla on kiire”. Meripolitiikan toimeenpanon keskeiset menetelmät on kirjattu seuraavin ilmauksin: ”--- muutetaan tapaa, jolla poliittisia ja muita päätöksiä tehdään ---” ja ”kehitetään ja toteutetaan työohjelma”.

²⁴⁸ Lindroos & Soininen (toim.), s. 249

²⁴⁹ Lindroos & Soininen (toim.), s.251.

²⁵⁰ KOM (2007) 575 lopullinen

Sinisen kirjan mukaan EU:n yhdenmetyssä meripolitiikassa on viisi keskeistä aluetta: 1) merten ja valtamerten käytön maksimointi 2) meripolitiikan osaamis- ja innovaatiokannan perustaminen 3) mahdollisimman hyvän elämänlaadun turvaaminen rannikkoalueilla 4) EU:n johtavan aseman vahvistaminen kansainvälisissä meriasioissa 5) EU:n merialan näkyvyyden lisääminen.²⁵¹ Toteutettavan työohjelman tärkeimmiksi hankkeiksi on määritetty: 1) esteetön eurooppalainen merialue, 2) eurooppalainen merentutkimusstrategia, 3) kansalliset yhdenmetyt meripolitiikat, jotka jäsenvaltiot laativat, 4) eurooppalainen merivalvontaverkosto, 5) suunnitelma merten aluesuunnittelun helpottamiseksi jäsenvaltioissa, 6) strategia ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventämiseksi rannikkoalueilla, 7) merenkulun aiheuttamien hiilidioksidipäästöjen ja ympäristön pilaantumisen vähentäminen, 8) laittoman kalastuksen ja vahingollisen avomerellä tapahtuvan pohjatroulauksen lopettaminen, 9) eurooppalainen meriklusteriverkosto, 10) merenkulku- ja kalastusala koskevien EU:n työlaainsäädännön poikkeusten uudelleen tarkastelu.²⁵² Tiedonannon mukaan kolme keskeisintä välinettä yhdenmetyt meripolitiikan toteuttamiseen ovat merivalvonta, merten aluesuunnittelu ja helposti käytettävä tietolähde.²⁵³

Taloudellisten ympäristöllisten intressien yhteen nivoutuminen ja niiden suojelemisen tärkeys on nostettu esiin Sinisessä kirjassa mm. toteamalla: ”*Merisatamien ja meriliikenteen ansiosta EU hyötyy kansainvälisen kaupan nopeasta kasvusta ja sillä on johtava asema maailmantaloudessa. Mineraalivarojen hyödyntäminen, vesiviljely, ”sininen” bioteknologia ja uusi vedenalainen teknologia tarjoavat nekin yhä merkittävämpiä liiketoimintamahdollisuuksia*” ja ”*--- Jotta nämä elinkeinot voisivat pysyä kilpailukykyisinä, meriympäristöä on hyödynnettävä aidosti kestäväällä tavalla ---*”.²⁵⁴

Taloudellisten intressin suojaamiseen viitataan myös merten ja valtamerten kestävä käytön maksimointia käsittelevässä alaluvussa: ”*EU:n kansainvälinen ja sisäinen kauppa perustuu merenkulkuun, joka muodostaa jatkossakin eurooppalaisen meriklusterin selkärangan. Tämä ala menestyy tulevaisuudessakin kuitenkin vain, jos EU jatkaa toimiaan korkeatasoisen meriturvallisuuden aikaan saamiseksi. Sen avulla voidaan säästää ihmishenkiä ja ympäristöä ja luoda samanaikaisesti tasapuolinen kansainvälinen kilpailuympäristö*”.²⁵⁵ Tiedonannossaan komissio ottaa myös voimakkaasti kantaa klustereiden muodostamiseen: ”*Muodostamalla monialaisia klustereita voidaan huomattavasti lisätä liiketoimintojen yhdentymistä ja kilpailukykyä merialalla*”.

²⁵¹ KOM (2007) 575 lopullinen, luku 4

²⁵² KOM (2007) 575 lopullinen s. 3

²⁵³ KOM (2007) 575 lopullinen s. 5

²⁵⁴ KOM (2007) 575 lopullinen

²⁵⁵ KOM (2007) 575 lopullinen

Tavoitteiden saavuttamisen kolme keskeisintä välinettä on kirjattu Siniseen kirjaan seuraavasti: ”*Kolme merkittävintä välinettä ovat merivalvonta, jota ilman merialueen turvallinen käyttö ei ole mahdollista, merten aluesuunnittelu, joka on kestäväan päätöksenteon keskeinen suunnitteluväline, sekä kattava ja helposti käytettävä tietolähde.*” Turvallisuusnäkökulma on siis nostettu tiedonannossa esille nimenomaisesti merivalvontakysymyksenä. Merivalvonta on myös kytketty rajaturvallisuuden ylläpitämiseen: ”*Merten turvallinen käyttö ja Euroopan merirajojen turvaaminen edellyttävät merivalvontaa*”. Sinisen kirjan mukaan merivalvontatoimien optimoinnilla EU kykenisi vastaamaan merenkulun turvallisuuteen, merten saastumiseen, lainvalvontaan ja yleiseen turvallisuuteen liittyviin ja rajat ylittäviin haasteisiin ja uhkiin. Yhteistyön syventämisen lisäksi komissio nostaa esille yhdennetyn valvontaverkoston merkityksen merivalvonnan koordinoinnille EU:n tasolla.²⁵⁶

Energian tuotannon ja saatavuuden merkitys on korostunut ja korostuu tulevaisuudessa entisestään yhtenä valtioiden keskeisimmistä suojeltavista kohteista. Sinisessä kirjassa otetaan kantaa myös energiavarmuuden ja yhdennetyn meripolitiikan väliseen yhteyteen toteamalla: ”*Nykyisessä Euroopan energiatilanteessa on todennäköistä, että synergiamahdollisuudet EU:n energia- ja meripolitiikan välillä lisääntyvät tulevaisuudessa*”.

Vihreässä kirjassa esitettyyn meripolitiikan ulkoiseen ulottuvuuteen on kiinnitetty huomiota myös Sinisessä kirjassa: ”*EU aikoo pyrkiä tehostamaan kansainvälistä meriasioden hallintoa ja kansainvälisen merioikeuden tehokasta täytäntöönpanoa sekä kehottaa jäsenvaltioita ratifioimaan alaa koskevat oikeudelliset välineet. Se edistää Euroopan etujen yhteensovittamista keskeisillä kansainvälisillä foorumeilla*” ja ”*Unionin yhdennetyn meripolitiikan ulkoisia painopisteitä ovat EU:n meriteollisuuden ja -palvelujen pääsy kansainvälisille markkinoille, avomeren kestävä kaupallinen ja tieteellinen hyödyntäminen, meren maailmanlaajuisen biologisen monimuotoisuuden suojelu, meriturvallisuuden parantaminen, työolot, alusten aiheuttaman pilaantumisen vähentäminen sekä kansainvälisillä vesillä tapahtuvan laittoman toiminnan torjunta*”.

²⁵⁶ KOM (2007) 575 lopullinen s. 5

Sininen kirja painottaa Vihreän kirjan tavoin EU:n toissijaisuusperiaatteen noudattamista myös yhdenmukaisen meripolitiikan alueella: ”Komissio kehottaa Eurooppa-neuvostoa, ministerineuvostoa ja Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa sekä kansallisia ja alueellisia viranomaisia ja muita sidosryhmiä suhtautumaan aktiivisesti ja aloitteellisesti tähän politiikkaan”.

Sininen kirja ei kokonaisuutena tarkasteltuna tuonut turvallistamisen näkökulmasta kovinkaan paljon uutta Vihreän kirjassa käytettyyn retoriikkaan. Keskeisimpänä erona voidaan nostaa esiin komission asettamat selkeämmät päämäärät ja tavoitteet sekä merivalvonnan nostaminen selkeämmin keskeiseksi turvallisuuden ylläpitämiseen liittyväksi työkaluksi. Sinisen kirjan perustelut nojaavat Vihreän kirjan tavoin ympäristö- ja talussektorin intresseihin. Turvallistajan rooli on Sinisessä kirjassa selkeästi komissiolla ja toimijoita ovat kaikki valtiolliset ja ei-valtiolliset toimijat sekä Vihreätä kirjaa voimakkaammin esille tuodut EU:n keskeisimmät merelliset erillisvirastot, joiden välisen yhteistoiminnan ja koordinoinnin merkitystä korostetaan tiedonannossa toistuvasti.

Sininen kirja jatkaa Vihreän kirjan linjaa myös tarkasteltaessa mahdollisia turvallistamisen kohteita, jotka ovat tiedonannon perustella ensisijaisesti ympäristö, talous ja EU:n kansalaisten hyvinvointi. Sinisessä kirjassa ei mainita kertaakaan käsitettä ”uhka”, vaan siinä käytetään ilmaisua haaste. Sinisestä kirjasta ei ole löydettävissä perusteluita, jotka viittaisivat turvallistamisteorian mukaisiin ”eksistentiaaliseen” uhkiin. Kyseessä on Vihreän kirjan tapaan pikemminkin riskien hallinta ja omien toimintaedellytysten vahvistaminen, kuin eloonjäämiskamppailu. Tällä perusteella Sinisen kirjan sisältö on luonteeltaan enemmän asioiden politisointia kuin turvallistamista.

7.3 Merelliset turvallisuushankkeet integraation muutosajureina

Aikana, jolloin talouskriisi koettelee EU:n rakenteiden ja jäsenmaiden keskinäisen luottamuksen lujutta, on yhä vaikeampi löytää niitä politiikan lohkoja, joilla eteneminen enemmän ylikansallisen ohjauksen suuntaan saisi varauksetonta kannatusta jäsenmaiden keskuudessa. Niukuuden aikakausi (engl. Age of Austerity) on iskenyt voimakkaasti kaikkiin jäsenmaihiin, eikä vähiten niiden viranomaissektoreille osana julkishallintoa. Toisaalta on myös niin, että vähenevien taloudellisten resurssien maailmassa ajatukset eri toimintojen yhteydessä toteutettavasta ”Pooling and Sharing” -periaatteesta saavat yhä enemmän kannatusta.

Jotta voitaisiin vastata tutkimuskysymykseen: ”ovatko meret, merialueen valvonta ja merelliset turvallisuushankkeet muutosajureita Euroopan Unionin integraatioprosessissa?” täytyy ensin palata luvussa kaksi käsiteltyihin tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja niistä muodostuneeseen tutkijan käsitykseen integraation luonteesta ja mekanismeista.

Tässä tutkimuksessa integraation mekanismi selitetään uusfunktionalistisen teorian mukaisesti automaattisena tai deterministisenä prosessina joka saa alkunsa, kun tietyt valtiot päättävät käynnistää yhteistyön määrätyllä alueella. Yhteistyön myötä syntyy uusi toimija-asetelma, jota usein vahvistetaan ylikansallisten valvontaelinten luomisella. Teorian mukaan yhteistyön luoma toimija-asetelma näkee yhteistyön syventämisessä ja laajentamisessa uusille asia-alueille omaa etua ja näin kehitys jatkuu itseään ruokkien eteenpäin. Uusfunktionalismiin liittyvät kiinteästi myös käsitteet nk. spill over -mekanismista ja toimijoiden muuttuvista lojaliteeteista. Spill over -mekanismilla viitataan integraation leviämiseen yhdeltä politiikan alueelta toiselle ilman ulkoista pakkoa. Muuttuvien lojaliteettien osalta Ernst Haas on todennut, että ”*poliittinen integraatio on prosessi, jonka myötä poliittiset toimijat eri kansallisissa järjestelmissä vakuuttuvat tarpeesta siirtää lojaliteettejaan, odotuksiaan ja poliittisia toimintojaan kohti uutta keskusta, jonka instituutioilla on – tai ne vaativat – toimivaltaa aiempien kansallisvaltioiden yli*”.²⁵⁷ Ernst Haasin näkemystä mukaillen on tämän tutkimuksen yhtenä perusolettamuksena se, että uusfunktionalismi ja konstruktivismi näkevät integraation keskeisimmiltä elementeiltään samalla tavalla ja uusfunktionalismi itsessään on mahdollista sijoittaa konstruktivismin sateenvarjon alle. Konstruktivistien keskeisin argumentti on, että maailma on vuorovaikutuksen kautta muovautuva sosiaalinen rakenne, jonka ytimessä ovat normit ja identiteetit.

Yhdennetyn meripolitiikan, yhdennetyn rajaturvallisuuden ja yhteisen puolustus- ja turvallisuuspolitiikan voidaan katsoa olevan spill-over ilmiön mukaista jatkumoa taloudellisesta yhteistyöstä alkunsa saaneen rauhan projektin (EY/EU) syvenemiselle. Poliitiikkalohkot itsessään ovat siis olleet merkittävä osa Euroopan integraatioprosessia. Vaikeina taloudellisina aikoina ehkä parhaiten ”selviytynyt” edellä mainituista politiikan lohkoista on ollut yhdennetty rajaturvallisuus, jonka puitteissa tapahtuvaa toimintaa on kyetty ainakin toistaiseksi perustelemaan EU -päätöksenteossa nk. yhteisellä edulla. Yhdennetty meripolitiikka ja yhteisen puolustus- ja turvallisuuspolitiikan merellisen ulottuvuuden hyväksyttävyyys nojaa tällä hetkellä ehkä keskeisimmin kustannustehokkuuteen liittyvissä perusteluissa varsinaisten päämäärien korostamisen sijasta.

²⁵⁷ Tiilikainen & Palosaari (toim.), s. 42-43

Joka tapauksessa meri yhdistää Eurooppaa ja EU:n jäsenvaltioita riippumatta siitä, onko jäsenmaalla rantaviivaa vai ei. Näin ollen meri ja merelliset turvallisuushankkeet omaavat potentiaalin toimia myös omalta osaltaan integraation syventämiseen johtavina muutosajureina osana politiikkalohkoja. Yksittäisen turvallisuushankkeen tai edes EU:n merien painoarvoa integraation muutosajurina on lähes mahdotonta määrittää, mutta itsestään selvää on, että lähes täydellinen taloudellinen riippuvuus toimivista meriyhteyksistä ja niiden turvallisuudesta nostaa meriasiat hyvin korkealle EU:n prioriteettilistalla. Toisaalta on myös niin, että meri itsessään ei varmasti omaa riittävää vipuvartta kääntämään integraatioprosessin negatiivista suuntaa, jos jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus on menetetty muilla toiminnan aloilla.

Muutosajurin sijasta on ehkä oikeampaa puhua merestä keskeisenä Eurooppalaisia valtioita toisiinsa sitovana elementtinä, jonka vaikutukset ulottuvat lähes kaikille politiikan aloille ja jota ei voida jättää huomioimatta integraatiokehityksen ”muuttumattomana reunaehtona”. Merelliset turvallisuushankkeet toimivat integraation muutosajureina lähinnä rajat ylittävän viranomaisyhteistyön mahdollistajina ja sitä kautta vaikuttavat myös koko EU:n kehitykseen ainakin luottamuksen rakentamisen näkökulmasta.

8 POHDINTA JA JATKOTUTKIMUSTARPEET

Tässä tutkimustyössä on haettu vastausta tutkimusongelmaan ”onko yhdennetyn meripolitiikan, yhdennetyn rajaturvallisuuden ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rinnakkain etenevissä merellisissä turvallisuushankkeissa huomioitu niiden väliset kytkennät päällekkäisyyksien välttämiseksi, sekä synergiaetujen maksimoimiseksi ja onko Euroopan Unionin yhdennetyn meripolitiikan kehittämisessä tunnistettavissa meren ja sen vapaan käytön merkityksen turvallistamista integraation syventämiseen johtavan kehityksen osana?”.

Ongelman ratkaisemiseksi on pyritty tarkastelemaan tätä kompleksista kokonaisuutta viiden tutkimuskysymyksen avulla: 1) mistä lähtökohdista ja minkälaisin tavoittein eri politiikan lohkoilla on lähestytty merialueen valvontaa ja siihen liittyviä kysymyksiä 2) mitä konkreettisia merellisiä turvallisuushankkeita on tähän mennessä toteutettu eri politiikkalohkoilla ja missä määrin rinnakkain etenevien merellisten turvallisuushankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa on huomioitu toisten politiikkalohkojen vastaavat hankkeet 3) millä tavoin eri politiikkalohkoille rinnakkain etenevien hankkeiden keskinäistä synergiaetua voitaisiin hyödyntää jatkossa 4) voidaanko meren ja merialueen valvonnan merkityksen korostamista Euroopan Unionin yhdennetyn meripolitiikan kontekstissa pitää nk. turvallistamisena 5) ovatko meret, merialueen valvonta ja merelliset turvallisuushankkeet muutosajureita Euroopan Unionin integraatioprosessissa?

Tutkijan näkökulmasta arvioituna, tämä tutkimustyö on vastannut johdantoluvussa asetettuun tutkimusongelmaan ja tutkimuskysymyksiin Maanpuolustuskorkeakoulussa laaditulta diplomityöltä edellytetyllä tasolla valitussa teoreettisessa viitekehyksessä. Tutkimuskysymyksiin 1 - 3 on vastattu alaluvussa 7.1, tutkimuskysymykseen 4 alaluvussa 7.2 ja tutkimuskysymykseen viisi alaluvussa 7.3.

Tutkimustyön analyysiä olisi mahdollisesti kyetty tukemaan esimerkiksi hyödyntämällä asiantuntijahaastatteluita erityisesti selvitettäessä päätöksenteon taustoja ja kehitykseen vaikuttaneita hiljaisia signaaleja. Tutkimuksen perustuminen asiakirjoihin on kuitenkin ollut tutkijan tietoinen ratkaisu, joka on mahdollistanut asiakokonaisuuksien objektiivisen tarkastelun ilman ”sisäpiirin” tietoa mahdollisista muista taustatekijöistä. Lukijan arvioitavaksi jää, olisiko toisenlainen ratkaisu palvellut tutkimustyön päämääriä paremmin. Näkemykseni mukaan tämä tutkimusraportti täyttää myös edellytykset aihealueeseen perehtymiseksi myös sellaisten henkilöiden osalta, joille EU -tason merelliset turvallisuushankkeet ovat entuudestaan vieraita.

Euroopan Unionin merellisen turvallisuuden kentälle on luonteenomaista jatkuva muutos ja kehitys. Näin ollen tämäkin tutkimusraportti on jo julkaisuvaiheessa tulevien kehityspolkujen arvioinnin osalta vanhentunut. Mahdolliset jatkotutkimukset samasta aihepiiristä tulisikin tutkijan mielestä toteuttaa aikaisintaan kahden vuoden kuluttua, jolloin useat tässä tutkimuksessa käsitellyt hankkeet olisi joko saatettu osakokonaisuuksina loppuun tai niiden jatkokehitys olisi edistynyt riittävästi kohti asetettuja tavoitteita. Samalla olisi mahdollista vahventaa tai kumota tässä tutkimuksessa esitettyjä hypoteeseja mahdollisista tulevaisuuden kehityspoluista Euroopan Unionin merellisen turvallisuuden alalla.

LÄHTEET

1. KIRJALLISUUS JA ARTIKKELIT

Wallace, Pollack and Young: Policy-Making in the European Union, 6. painos, Oxford University Press 2010

Tiilikainen Teija, Palosaari Teemu (toim.): Integraation teoria, Yliopistopaino, Helsinki 2007

Pietikäinen Sari, Mäntynen Anne: Kurssi kohti diskurssia, Vastapaino, Tallinna 2009

Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko, Sajavaara Paula: Tutki ja kirjoita 10. painos, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Limnell, Jarno: ”Suomen uhkakuvapolitiikka 2000 -luvun alussa”, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1: strategian tutkimuksia No 29, Edita Prima Oy Helsinki 2009

Lindroos Kia, Soininen Suvi (toim.): Poliitiikan nykyteoreetikkoja, Gaudeamus, Tampere 2008

Williams Paul D (editor): Security Studies, An Introduction, 2nd edition, Routledge 2008

Palosaari Teemu: Security Through Integration? The Role of Security in the Enlargements of the European Union, Tampere University Press, Tampere 2009

EU-perusteos, 2. uudistettu painos, Vammalan kirjapaino 2011

Haas, Ernst B.: ”Does Constructivism Subsume Neo-functionalism?”, artikkeli julkaistu teoksessa ”Social Construction of Europe”, toimittanut Christiansen, Thomas, SAGE Publications Ltd. (UK)

Niemenkari, Arto: ”Rajaturvallisuus Euroopan unionissa”, Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja I / tutkimuksia nro 1, Multiprint Helsinki 2003

Kurvinen, Janne: ”Euroopan Unionin rajaturvallisuus - raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana?”, diplomityö, MPKK 2011

Limnell, Jarno: ”Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa”, Julkaisusarja / Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos. 1, Strategian tutkimuksia, 1236-4959 ; n:o 29, Helsinki 2009

Tutkimusraportti (useita kirjoittajia): ”THE MARITIME DIMENSION OF CSDP: GEO-STRATEGIC MARITIME CHALLENGES AND THEIR IMPLICATIONS FOR THE EUROPEAN UNION”, DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES OF THE UNION, POLICY DEPARTMENT, Tammikuu 2013

ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach Lutz Feldt, Dr. Peter Roell, Ralph D. Thiele, Issue No. 222 April 2013

2. MUUT DOKUMENTIT

Komission tiedonanto: ”Green Paper – Towards a future Maritime Policy for the Union” KOM (2006) 275 final, 7.6.2006 Bryssel

Komission tiedonanto: ”Päätelmät eurooppalaista meripolitiikkaa koskevasta kuulemisesta” KOM (2007) 574 lopullinen, 10.10.2007 Bryssel

Komission tiedonanto: ”An Integrated Maritime Policy for the European Union” (Blue Paper) COM(2007) 575 final, 10.10.2007 Bryssel

Komission tiedonanto: ”European Union Strategy for the Baltic Sea Region” COM (2009) 248 final, 10.6.2009 Bryssel

Komission tiedonanto: ”Towards the integration of maritime surveillance: A common information sharing environment for the EU maritime domain” COM (2009) 538 final, 15.10.2009 Bryssel

Komission tiedonanto: ”Luonnos etenemissuunnitelmaksi merivalvontaa koskevan yhteisen tietojenvaihtoympäristön kehittämiseksi EU:n merialalla” KOM (2010) lopullinen, 20.10.2010 Bryssel

Komission tiedonanto: ”Call for Proposals MARE/2008/13; ”Pilot project on integration of maritime surveillance in the Mediterranean Sea and its Atlantic approaches”

Commission Staff Working document: ”ACTION PLAN” SEC(2009) 712, 10.6.2009 Bryssel
2011 Annual Report EUSBSR Priority Area 13, 28.03.2011

JOIN(2012) 19 final: ”JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL - Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps”, Brussels 26.6.2012

COM(2011) 782 final: ”COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - Developing a Maritime Strategy for the Atlantic Ocean Area”, Brussels 21.11.2011

COM(2012) 713 final: ”COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - A Maritime Strategy for the Adriatic and Ionian Seas”, Brussels 30.11.2012

KOM(2009) 466 lopullinen: ”KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE - Kohti yhdenmukaista meripolitiikkaa hallintotapojen parantamiseksi Välimerellä”, Bryssel 11.9.2009

COM(2011) 381 final: ”REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - on the Implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR)”, Brussels, 22.6.2011

COM(2012) 128 final: ”COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region”, Brussels, 23.3.2012

DG MARE 2012/12: ”Call for proposals - test project on cooperation in execution of various maritime functionalities at sub-regional or sea-basin level in the field of integrated maritime surveillance (cooperation project)”, Bryssel

KOM(2006) 733 lopullinen: ”Euroopan unionin eteläisten merirajojen hallinnoinnin tehostamisesta”, Bryssel 30.11.2006

Direktiivi 2005/35/EC of the European Parliament and of the Council: ”on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements”, Bryssel 7.9.2005

Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission, on a Marine and Maritime Agenda for growth and jobs, Limassol 7.10.2012

Presidency Conclusions of the Brussels European Council (15/16 DECEMBER 2005), Bryssel 30.1.2006

Tampereen Eurooppa-neuvoston (15.–16.10.1999) päätelmät, luettavissa osoitteessa: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fi.htm

KOM(2002) 233 lopullinen: ”Komission tiedonanto neuvostolle ja euroopan parlamentille kohti euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa”, Bryssel 7.5.2002

Laekenin Eurooppa-neuvoston (14.-15.12.2001) päätelmät, luettavissa osoitteessa: http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae_fi.pdf

Sevillan Eurooppa-neuvoston (21.-22.6.2002) puheenjohtajavaltion päätelmät, luettavissa osoitteessa: http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/sev1_fi.pdf

Thessalonikin Eurooppa-neuvoston (19.-20.6.2003) päätelmät, luettavissa osoitteessa:
http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/the_fi.pdf

Oikeus- ja sisäasiain neuvoston 2514. istunnon pöytäkirja, Luxemburg, 5.–6.6.2003

Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004: ”Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta” 26.10.2004

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 1168/2011:
”Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta”, Strasbourg 25.10.2011

Council conclusions on Maritime security strategy. 3009th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Luxembourg, 26 April 2010.

Komission tiedonanto: ”Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)” COM(2008) 68 final, Bryssel 13.2.2008

Komission ehdotus ”EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS Euroopan rajavartiolaitajärjestelmän (EurosUR) perustamisesta” KOM(2011) 873 lopullinen, Bryssel 12.12.2011

Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies + annex Common Approach 19.7.2012

Valtioneuvoston EU-sihteeristön perusmuistio VNEUS2007-00744, 14.11.2007

Valtioneuvoston EU-sihteeristön E-jatkokirjelmä VNEUS2007-00323, 20.4.2007

Valtioneuvoston EU-sihteeristön E-kirje VNEUS2009-00400, 17.6.2009

Valtioneuvoston EU-sihteeristön E-jatkokirje VNEUS2009-00667, 6.11.2009

Valtioneuvoston EU-sihteeristön perusmuistio VNEUS2009-00654, 3.11.2009

Sisäasiainministeriön perusmuistio SM2008-00095, 29.2.2008 (sisältyy Sisäasiainministeriön E-kirjelmään Suurelle Valiokunnalle SM2008-00092)

Technical Advisory Group (TAG) of integration of maritime surveillance: Second six moth report (April 2011 – November 2011), 30.11.2011

MARSUNO Final report 2011, joulukuu 2011

Baltic Sea Maritime Functionalities – Awareness Across Boundaries – Final report, helmikuu 2012

Neuvoston päätelmät 14.-15.12.2006 kokouksesta (16879/1/06), Bryssel 12.2.2007

Commission Staff Working Paper SEC(2009) 1265 final: ”Report on Progress made in developing The Euro-pean Border Surveillance System (EUROSUR), Bryssel 24.9.2009

Commission Staff Working Paper SEC(2011) 145 final: ”Determining the Operational and Technical frame-work of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establish-ment”, Bryssel 28.1.2011

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Euros-sur-asetus) U 12/2012 vp

Maritime Surveillance (MARSUR) - Fact Sheet, European Defence Agency, 09/10/2012, saatavilla osoitteesta www.eda.europa.eu

3. MUUT LÄHTEET

Osola Kalle: ”EUROOPAN UNIONIN YHDENNETTY MERIPOLITIIKKA - MONIALAISET MERELLISET TURVALLISUUSTEHTÄVÄT. Yhdennetyn meripolitiikan vaikutukset merellisten turvallisuusviranomaisten toimintaan Suomessa – Rajavartiolaitoksen näkökulma”, Maanpuolustuskorkeakoulu 2012

Euroopan komission lehdistötiedote ”Europolista EU:n lainvalvonta-alan yhteistyön ja koulutuksen keskus”, Bryssel 27.3.2013

Euroopan puolustusviraston internet-sivut www.eda.europa.eu, tiedot haettu 31.10.2012

Raunio Tapio: ”Johdatus Euroopan Unioniin” –luentosarjan ppt-esitys, 2010

Euroopan rajaturvallisuusviraston internet-sivut www.frontex.europa.eu, tiedot haettu 31.10.2012

SUCBAS – yhteistyöjärjestelmän internet-sivut, www.sucbas.org

BLUEMASSMED – hankkeen internet-sivut, www.bluemassmed.net, tiedot haettu 2.1.2013

Ruotuväki 13/2011

European Security and Defence 3-4/2011

Isto Mattilan (National Expert for maritime surveillance within Directorate for Maritime Affairs and Fisheries of the European Commission, kommodori RVL) artikkeli BLUEMASSMED:n internet-sivuilla.

Kokouspöytäkirja ”Brainstorming event on maritime affairs and fisheries in the Black Sea Brussels 14 October 2011 - Conclusions of the meeting”

Euroopan komission Maritime Affairs internet- sivusto:

http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/index_fi.htm, tiedot haettu 3.1.2013

http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/north_sea/index_en.htm

Lehdistötiedote: ”Pohjanmeren aluetta koskeva valtioiden välisen yhteistyön toimenpideohjelma: ”North Sea Region 2007–13”, 20.5.2008, luettavissa: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-320_fi.htm

EMSA:n IMDatE-järjestelmää käsittelevät internet-sivut: <http://emsa.europa.eu/integrated-maritime-data-environment-imdate.html>

Blogi: <http://www.onthemosway.eu/blog/maritime-safety-and-security/2012/11/07/imdate-operational-tests-start-early-2013/>

Baltic Sea Region Border Control Cooperation -järjestelmän internet-sivut: www.bsrbcc.org

Artikkeli "INNOVATION AND INTEROPERABILITY IN SEARCH AND RESCUE",
luettavissa osoitteessa:

<http://www.oceanpublishing.ie/emergency/images/featuredarticles/issue42/sar%20europe%205.pdf>

Vara-amiraali Anne-François de Saint Salvy (Ranska) artikkeli: "Maritime security, EU added value" (päivätty 4.11.2011) EUROPOLITICS -tietopalvelussa. Luettavissa osoitteessa www.europolitics.info

ECGFF - esite (Dublin 2012), ladattavissa osoitteesta:

<http://www.transport.ie/upload/general/13678-ECGFUNCTIONSFORUM-0.PDF>

Rajavartiolaitoksen sisäinen tiedote: "Eurooppalainen merellisen tiedonvaihdon hanke Coop alkoi Rajavartiolaitoksen johtamana", julkaistu 15.1.2013 Rajavartiolaitoksen intranetissä (http://intra.raja.fi/tietotori/etusivun_uutiset/rvl_yhteiset_uutiset.aspx/101/0/eurooppalainen_merellisen_tiedonvaihdon_hanke_coopp_alkoi_rajavartiolaitoksen_johtamana)

Frontex:n tiedote "European Patrols Network", luettavissa osoitteessa:

<http://www.frontex.europa.eu/news/european-patrols-network--3bKZex>

CHENS -internet sivut: www.chens.eu, tiedot haettu 10.5.2013

Kommodori Isto Mattila, luento YEK56 rajavartiolaitoslinjalle Suomen pysyvässä EU-edustustossa Brysselissä 4.6.2013

Majuri Kari Loukkaanhuhta, oppitunti EUK64 rajavartiolaitoslinjalle RVLE:ssä 14.2.2012

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia - Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia, Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, maaliskuu 2010

Eurooppa-Neuvosto tukholman ohjelma – avoin ja turvallinen eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten, 2010/c 115/01

Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma 2013 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma 2014 - 2017

LIITELUETTELO

1. BSMF - kehittämishankkeen keskeiset käsitteet
2. Esimerkki merialueiden riskianalyysiperusteisesta jaottelusta (BSMF)
3. CISE -järjestelmän käyttäjät (esimerkki)
4. Lyhenneluettelo

BSMF – kehittämishankkeen keskeiset käsitteet

Käsite	Määritelmä
Maritime Functionalities	1) Maritime Safety, 2) Maritime Security and Law Enforcement and 3) Maritime Defence. Within these entities, maritime functions can be divided in a variety of ways.
Maritime Safety	The combination of preventive and responsive functions intended to protect the maritime environment within its sphere of influence against, and limit the effect of, various types of accident and damage. Such services provided by public authorities include the maintenance of shipping and environmental safety, and maritime search and rescue services.
Maritime Security and Law Enforcement	The combination of preventive and responsive functions intended to protect the maritime environment within its sphere of influence and the activities taking place within it against, and limit the effect of, various types of intentional or unintentional unlawful acts. Such statutory security tasks of public authorities aimed at safeguarding the disturbance-free functioning of society include border control, supervision of the utilisation of the maritime environment, maintenance of public order and safety and surveillance of various structural safety factors related to maritime transport.
Maritime Defence	The combination of preventive, active and responsive functions in the maritime domain intended to protect the territorial integrity of the state and protect key functions taking place within its sphere of influence against, and limit the effect of, various types of intentional or unintentional unlawful acts performed by a state using armed force or other corresponding force. Such functions include the surveillance of territorial integrity and the maintenance of preparedness required for the use of military force and related exercise activity.
Maritime Situational Awareness	Maritime Situational Awareness is understood as the combination of functionalities constructing situational awareness that enable the economical, efficient and timely implementation of maritime functions. Maritime Situational Awareness can be divided into the following three functions: 1) Maritime Surveillance Picture, 2) Maritime Resource Situation Picture and 3) Maritime Intelligence.
Maritime Surveillance Picture	The combination of surveillance measures and national and international joint measures that provide a surveillance picture of traffic and activity in the maritime domain. The information contained in the picture typically includes identification and movement data on actors and vessels. Individual agencies compile a maritime picture fulfilling their needs related to a situation picture. These agencies share some parts of their respective information with other stakeholders. The Maritime Surveillance Picture provides the foundation on which Maritime Situational Awareness is constructed.
Maritime Resource Situation Picture	Resource awareness related to the implementation of maritime functions that enables the efficient and economical use of available resources from the perspective of the party responsible for the measures.
Maritime Intelligence	The combination of functions that enables the economical and efficient utilisation and refinement of information related to surveillance produced, obtained and administered by various public authorities. Each stakeholder conducts intelligence to fulfil its respective short or long-term information requirements. <i>Maritime intelligence</i> provides additional information about targets, phenomena and development trends. In this concept intelligence can mean the gathering, handling, interpretation and sharing of information in support of the decision making. This structure helps improve the quality of the Maritime Surveillance Picture in a manner whereby disturbance-free functions in the maritime domain can be secured. At the same time the necessary steering and surveillance measures can be targeted in a manner that is timely and sufficiently extensive from the perspective of the responsible party. A key role in these functions is played by the information management process.

Esimerkki merialueiden riskianalyysiperusteisesta jaottelusta (BSMF)

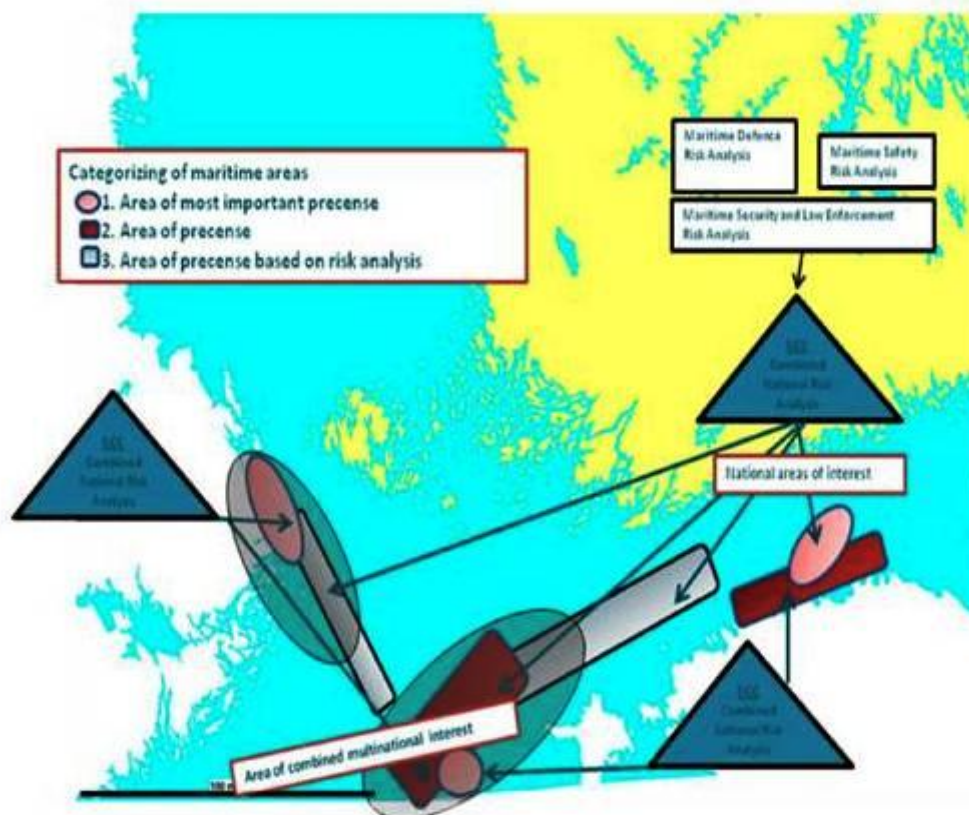
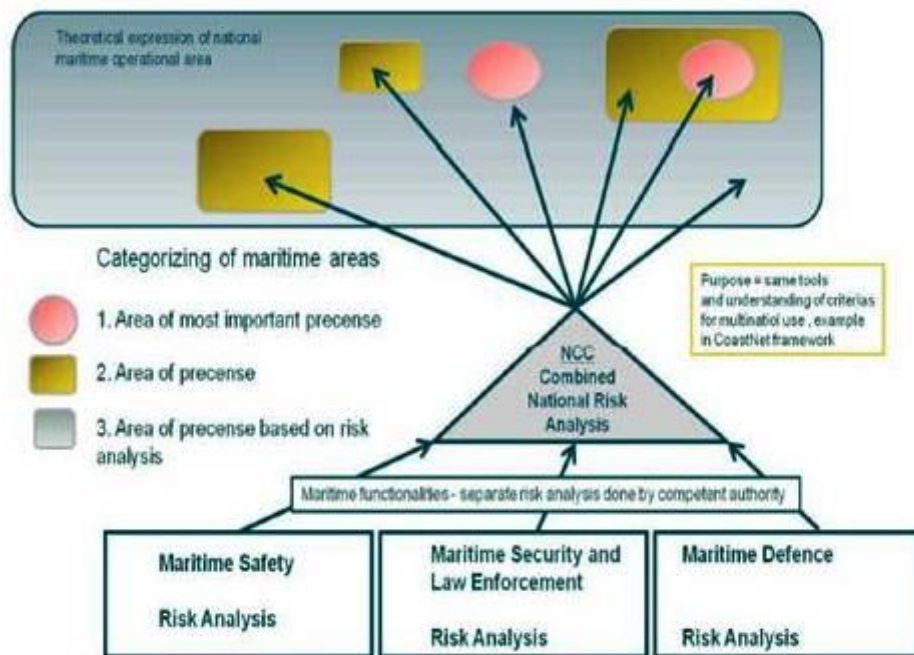
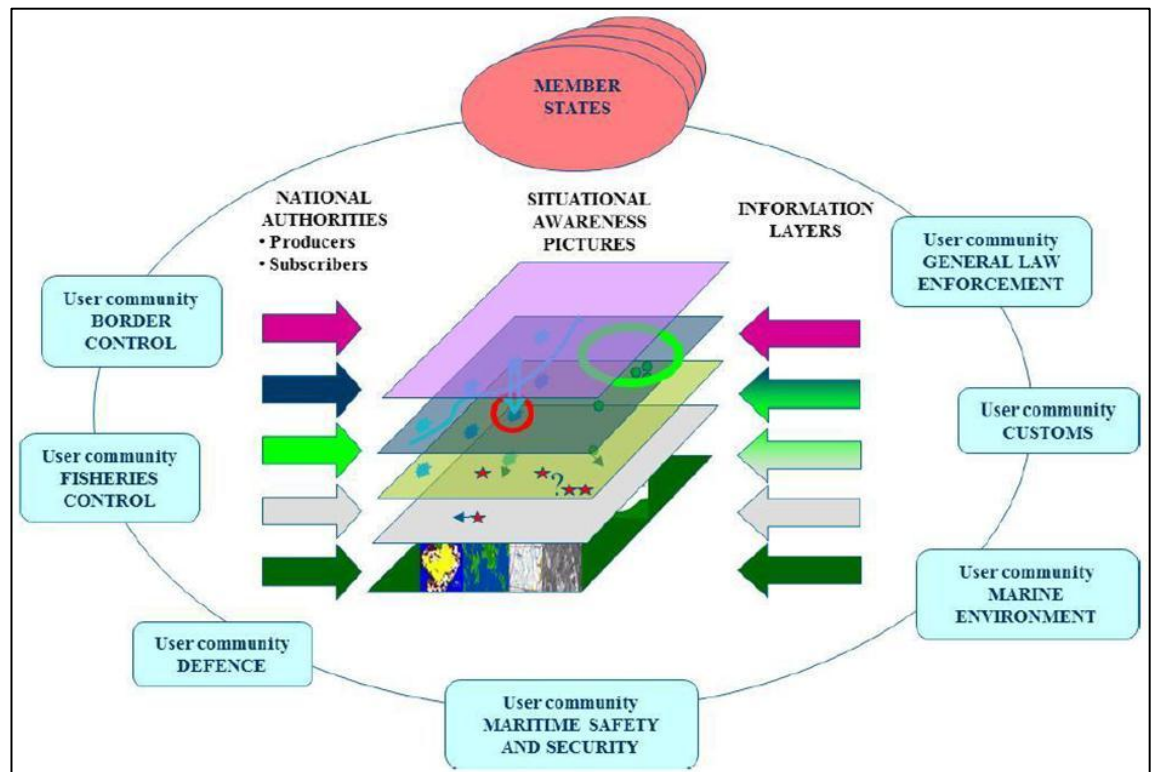


Figure. Example of combined risk analysis and categorisation of maritime areas.

CISE -järjestelmän käyttäjät (esimerkki)



Lyhenneluettelo

Lyhenne	Selite
AIS (S-AIS)	Automatic Identification System (Satellite-AIS)
BBC	Baltic Border Committee
BMM	BLUEMASSMED
BSAG	Baltic Sea Action Group
BSMF	Baltic Sea Maritime Functionalities
BSRBCC	Baltic Sea Region Border Control Cooperation
CFCA	Community Fisheries Control Agency
CISE	Common Information Sharing Environment
COM (KOM)	Commission (komissio)
COOP	Cooperation Project
COPRI	Copenhagen Peace Research Institute
COSI	Standing Committee on Internal Security
CSDP	Common Security and Defence Policy
CSN	CleanSeaNet
DG HOME	Directorate Général Home Affairs
DG MARE	Directorate Général Maritime Affairs and Fisheries
DG MOVE	Directorate Général for Mobility and Transport
EDA	European Defence Agency
EMSA	European Maritime Safety Agency
EUCGFF	Forum of the Heads of the Coast Guards Functions of the European Union and Schengen associated countries / European Union Coast Guard Functions Forum
EPN	European Patrols Network
EUROSUR	European Border Surveillance System
EUSC	European Union Satellite Center
FC	Fisheries Control
FRONTEX	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union / Frontières Extérieures
HELCOM	Helsinki Commission
IBM	Integrated Border Management
ICC	International Coordination Centre
IMDATE	Integrated Maritime Data Environment
IMP	Integrated Maritime Policy
IMS	Integrated Maritime Surveillance
LIVI	Liikennevirasto
LRIT	Long-Range Identification and Tracking
MARSUR	Maritime Surveillance
MARSUNO	Maritime Surveillance in the Northern Sea Basins
MEDCGF	Mediterranean Coast Guard Functions Forum
METO	Maritime Environment Tri-authority Operations
MPR	Marine Pollution Response
NACGF	North-Atlantic Coast Guard Forum
NCC	National Coordination Centre
PTR	Poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos (yhteistyö)

PV	Puolustusvoimat
RVL	Rajavartiolaitos
SAR	Search and Rescue
SBC	Schengen Border Code
SBCMP	Shared Basic Common Maritime Picture
SCIFA+	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum of the European Council
SSN	SafeSeaNet
SUCFIS	Sea Surveillance Co-operation Finland Sweden
SUCBAS	Sea Surveillance Co-operation Baltic Sea
SYKE	Suomen Ympäristökeskus
TRAFI	Liikenteen turvallisuusvirasto
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
VMS	Vessel Monitoring System
VTMIS	Vessel Traffic Monitoring and Information system